Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/5383

16. 10. 89

Sachgebiet 63

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1989 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Bemerkungen zur Jahresrechnung des Bundes 1987)

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Präsidenten des Bundesrechnungshofes — I 1 — 20 81 02 (89) — vom 16. Oktober 1989 gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung.

Vorbemerkung

Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof hat bedeutsame Prüfungsergebnisse in Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung zusammengefaßt. Sie betreffen auch die Sondervermögen des Bundes und bundesunmittelbare sowie sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts (§§ 111, 112 BHO, § 55 HGrG). In die Bemerkungen sind Ergebnisse der Vorprüfung einbezogen.

Die Bemerkungen sind nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt (s. § 97 Abs. 3 BHO). Das gilt auch für die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1987 (vgl. Nr. 1), die besondere Bedeutung für die Entscheidung über die Entlastung haben. Die Bemerkungen erfassen Prüfungsergebnisse so zeitnah wie möglich.

Der Bundesrechnungshof kommt auf frühere Bemerkungen zurück, soweit Beschlüssen des Deutschen Bundestages nicht hinreichend Rechnung getragen worden ist.

Über inzwischen ausgeräumte Beanstandungen berichtet der Bundesrechnungshof ausnahmsweise dann, wenn die ihnen zugrundeliegenden Sachverhalte Aufschluß über die Haushalts- und Wirtschaftsführung in bestimmten Bereichen geben oder den Sachverhalten sonstwie beispielhafte Bedeutung zukommt.

In besonderen Abschnitten berichtet der Bundesrechnungshof über seine Beratungstätigkeit (vgl. Nr. 65) und über die Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (vgl. Nr. 66).

Außerdem wird zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates über bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist, in einer Kurzfassung berichtet (vgl. Nr. 67).

Politische Bewertungen und entsprechende Entscheidungen unterliegen nicht der Beurteilung durch den Bundesrechnungshof. Prüfungserkenntnisse, die die Voraussetzungen oder Auswirkungen derartiger Entscheidungen betreffen, können aber eine Überprüfung durch die zuständigen Stellen gerechtfertigt erscheinen lassen; insoweit hält es der Bundesrechnungshof für geboten, hierüber zu berichten.

Die Bundesminister und die betroffenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts hatten Gelegenheit, zu den ihre Geschäftsbereiche berührenden Sachverhalten Stellung zu nehmen. Soweit sie abweichende Auffassungen vorgebracht oder Ergänzungen zu den Sachverhalten vorgetragen haben, kommt dies in den Bemerkungen zum Ausdruck. Im übrigen sind die Prüfungsfeststellungen in der Regel schon vorher, soweit anderes nicht ausdrücklich erwähnt ist, mit den geprüften Stellen erörtert worden. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß über die dargestellten Sachverhalte Meinungsverschiedenheiten nicht bestehen.

Stand des Entlastungsverfahrens

Der Deutsche Bundestag hat der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 1986 gemäß Artikel 114 GG i. V. m. § 114 BHO Entlastung erteilt (Plenarprotokoll 11/151); der Bundesrat hat der Bundesregierung am 25. November 1988 Entlastung erteilt (Drucksache 11/3574).

Prüfungsumfang

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes erfaßt regelmäßig alle Einzelpläne des Bundeshaushaltsplans, die Sondervermögen des Bundes, insbesondere Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost, sowie bundesunmittelbare und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts und die Betätigung des Bundes bei privatrechtlichen Unternehmen.

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung — zum Teil in abgegrenzten Bereichen — der juristischen Personen des privaten Rechts u. a. dann, wenn eine Prüfung durch ihn vereinbart ist (§ 104 Abs. 1 Nr. 3 BHO) oder wenn sie nicht Unternehmen sind und in ihrer Satzung mit Zustimmung des Bundesrechnungshofes eine Prüfung vorgesehen ist (§ 104 Abs. 1 Nr. 4 BHO). Solche Prüfungsrechte bestehen bei einigen Körperschaften.

Der Bundesrechnungshof setzt für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte und macht von der Möglichkeit Gebrauch, seine Prüfungen auf Stichproben zu beschränken (§ 89 Abs. 2 BHO). Auch unter Einbeziehung der Kapazität der Vorprüfungsstellen kann damit nur ein geringer Teil des ständig wachsenden Prüfungsstoffs erfaßt werden. Die Tatsache, daß einige Ressorts in diesen Bemerkungen umfangreicher, andere dagegen weniger oder gar nicht behandelt werden, läßt nicht den Schluß zu, daß die Ressorts unterschiedliches Gewicht auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze gelegt haben. Allerdings bemüht sich der Bundesrechnungshof, im Verlauf größerer Zeitabschnitte alle wesentlichen Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu erfassen und die Stichproben so auszuwählen, daß sie ein aussagekräftiges Bild von dem jeweiligen Teilbereich vermitteln. Die Berichterstattung über mehrere Jahre hinweg läßt daher eher erkennen, wie sich die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes insgesamt entwickelt hat.

Nach § 79 Abs. 4 Nr. 2 BHO regelt der Bundesminister der Finanzen das Nähere über die Einrichtung der Bücher und Belege im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof. Unter den Regelungsbereich des § 79 BHO fallen somit auch alle automatisierten Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, insbesondere für die Berechnung und Festsetzung von Zahlungen, Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln, Erteilung von Kassenanordnungen, Zahlbarmachung sowie Buchführung und Rechnungslegung. Dies gilt auch für alle Verfahren außerhalb der Bundesverwaltung, mit denen Bundesmittel bewirtschaftet werden. Bei diesen Verfahren prüft der Bundesrechnungshof, ob die Vollständigkeit, Transparenz und Richtigkeit der Buchführung sowie die Nachprüfbarkeit der Entscheidungen einschließlich der Verantwortlichkeit gewährleistet sind. Diese Aufgabe gewinnt an Bedeutung, weil die Datenverarbeitung auf dem Gebiet des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens immer stärker eingesetzt wird.

Mitwirken von Bediensteten des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung von internationalen Einrichtungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied bei internationalen (zwischenstaatlichen) und supranationalen (überstaatlichen) Einrichtungen. Ausgaben für Vorhaben, die aufgrund inter- oder supranationaler Vereinbarungen abgewickelt werden, unterliegen — soweit nicht etwas anderes bestimmt ist — der Rechnungsprüfung durch die jeweiligen inter- oder supranationalen Kontrolleinrichtungen. In diesen Fällen kann der Bundesrechnungshof aber das Handeln des zuständigen Bundesministers prüfen.

Für die externen Prüfungsorgane dieser Einrichtungen hat auch die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat Prüfer zu stellen. In aller Regel wird in diesen Fällen der Bundesrechnungshof gebeten, geeig-

nete Bedienstete zu benennen. Nach dem Stand von Mitte 1989 üben 12 Beamte des Bundesrechnungshofes zusätzlich zu ihrem Hauptamt eine Nebentätigkeit bei insgesamt 7 internationalen Einrichtungen aus. Über das Ergebnis ihrer Prüfungen berichten sie den Kontrollorganen dieser Einrichtungen unmittelbar.

Die UN-Generalversammlung hat auf Vorschlag ihres zuständigen Ausschusses am 9. Dezember 1988 den Präsidenten des Bundesrechnungshofes für die Dauer von drei Jahren mit Wirkung vom 1. Juli 1989 an als Mitglied in den dreiköpfigen „UN-Board of Auditors" gewählt. 14 Bedienstete des Bundesrechnungshofes unterstützen den Präsidenten bei der Wahrnehmung dieser Prüfungsaufgabe. Ein weiterer Beamter des Bundesrechnungshofes mit Dienstsitz in New York vertritt als „Director of External Audit" den Präsidenten in den zuständigen Gremien der Vereinten Nationen und leitet Prüfungen vor Ort.

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1987
(einschließlich eines Überblicks über die finanzwirtschaftliche Entwicklung)

1.1 Grundlage der Haushaltsführung, Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

1.1.1

Die Haushaltsführung im Haushaltsjahr 1987 richtete sich nach dem Haushaltsgesetz 1987 vom 19. Dezember 1986, das die Einnahmen und Ausgaben auf 268,545 Mrd. DM feststellte.

1.1.2

Die Einnahmen ohne Kredite und Münzeinnahmen (die nachfolgenden Zahlen sind durchweg gerundet) blieben um 1,9 v. H. hinter dem Einnahme-Soll zurück (im Vorjahr 0,5 v. H.). Die Steigerungsrate gegenüber dem Vorjahr betrug 1,2 v. H. (bei einem Soll von 3,2 v. H.), während sie im Haushaltsjahr 1986 1,7 v. H. (bei einem Soll von 2,2 v. H.) betragen hatte.

Steuermindereinnahmen haben sich vor allem bei der Körperschaftsteuer und der Einfuhrumsatzsteuer ergeben. Demgegenüber lag das Aufkommen insbesondere bei der Umsatzsteuer über dem Soll.

Bei den Verwaltungseinnahmen blieben insbesondere die Einnahmen aus der Veräußerung von Anteilsrechten des Bundes, aus der Liquidation von Bundesunternehmen sowie die Einnahmen aus Gewährleistungsmaßnahmen hinter dem Soll zurück.

Bei den übrigen Einnahmen werden bedeutende Mehreinnahmen im Bereich der Kredite vom Kreditmarkt (5,180 Mrd. DM) ausgewiesen.

1.1.3

Die Ausgaben (ohne haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel) haben das Soll um 0,2 v. H. überschritten. Gegenüber dem Vorjahr wuchsen die Haushaltsausgaben um 2,9 v. H. (1986: 1,7 v. H.) bei einer vorgesehenen Steigerungsrate von 2,7 v. H. (1986: 2,5 v. H.).

Minderausgaben sind insbesondere bei den allgemeinen Investitionszuschüssen zur Verstärkung der eigenen Mittel (ohne Streckenausbau) sowie bei den Personalkostenzuschüssen an die Deutsche Bundesbahn und bei der bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern entstanden. Mehrausgaben entstanden besonders beim Erziehungsgeld, bei der Arbeitslosenhilfe sowie bei den Investitionszuschüssen an die Deutsche Bundesbahn für den Streckenausbau zur Verstärkung der eigenen Mittel.

Der Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) hat die wesentlichen Abweichungen vom Haushaltssoll in Nr. 3.5 des Abschlußberichts sowie in Nr. 4.7 und 4.8 der Übersichten zur Haushaltsrechnung dargestellt.

1.1.4

Die Entwicklung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben (ohne Münzeinnahmen, Haushaltskredite, haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel) ergibt sich für die Jahre 1978 bis 1988 aus dem Schaubild 1 (s. S. 11).

1.2 Kassenmäßiger Abschluß, Finanzierungsrechnung

1.2.1

Nach Nr. 2.1.1 der Haushaltsrechnung 1987 schließt das kassenmäßige Jahres- und Gesamtergebnis mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von 269,504 Mrd. DM ausgeglichen ab.

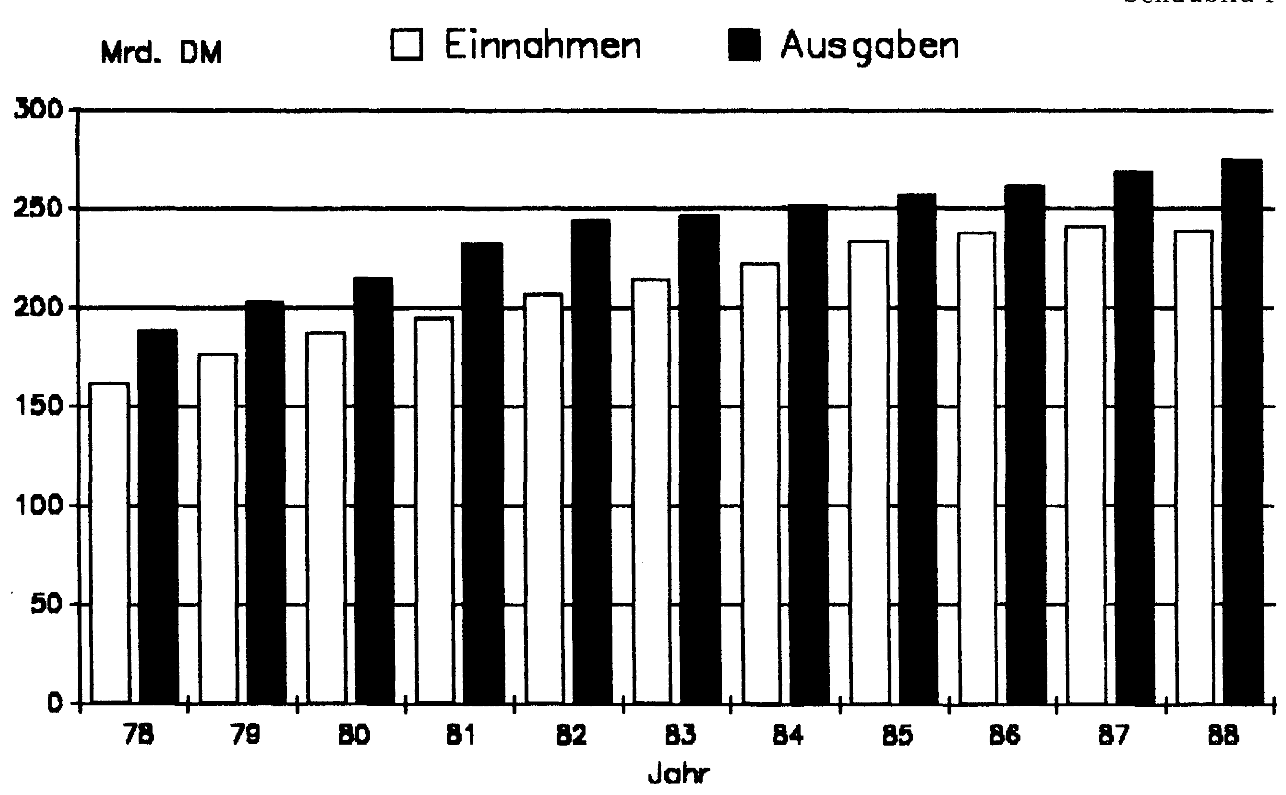
Der Ausgleich des kassenmäßigen Jahresergebnisses wird durch den Vermerk bei Kapitel 32 01 zugelassen, wonach Einnahmen aus Kreditaufnahmen in das folgende Haushaltsjahr umgebucht und am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Kreditaufnahmen noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres gebucht oder umgebucht werden dürfen. Im Haushaltsjahr 1987 wurde zum Ausgleich des kassenmäßigen Jahresergebnisses bei Kapitel 32 01 Titel 325 11 ein Betrag von 7,147 Mrd. DM in das Haushaltsjahr 1988 umgebucht (bezüglich der Umbuchung aus dem Haushaltsjahr 1986 vgl. Nr. 1.9.2).

1.2.2

Die Finanzierungsübersicht zum Bundeshaushaltsplan 1987 sah einen Finanzierungssaldo von 22,667 Mrd. DM vor.

Infolge von Mindereinnahmen (4,749 Mrd. DM) und Mehrausgaben (0,502 Mrd. DM) vergrößerte sich der Finanzierungssaldo um 5,221 auf 27,888 Mrd. DM (Nr. 2.1.2 der Haushaltsrechnung).

Schaubild 1



1.3 Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen haben für das Haushaltsjahr 1987 keine Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in der Bundeshaushaltsrechnung und der Vermögensrechnung sowie in den Büchern aufgeführt sind. Dies gilt entsprechend für die Rechnungen der Sondervermögen. Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft worden sind, waren diese im allgemeinen ordnungsgemäß belegt.

1.4 Globale Minderausgaben

Im Haushaltsjahr 1987 waren folgende globale Minderausgaben veranschlagt:

Kapitel 11 13	Titel 972 01	60 000 000 DM
Kapitel 30 01	Titel 972 01	200 000 000 DM
Kapitel 31 01	Titel 972 01	58 000 000 DM
Kapitel 60 02	Titel 972 01	1 100 000 000 DM
		1 418 000 000 DM

Nach der Haushaltsrechnung wurden die globalen Minderausgaben innerhalb der betreffenden Einzelpläne der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, für Forschung und Technologie sowie für Bildung und Wissenschaft erwirtschaftet. Die im Haushalt für den Geschäftsbereich der Allgemeinen Finanzverwaltung veranschlagte globale Minderausgabe wurde durch Einsparungen bei verschiedenen Einzelplänen aufgrund von § 4 Abs. 9 des Haushaltsgesetzes 1987 erbracht (vgl. die Aufstellung in der Haushaltsrechnung, Vorwort zum Einzelplan 60, zu Kapitel 60 02 Titel 972 01).

1.5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

1.5.1

Im Haushaltsjahr 1987 wurden Mehrausgaben in Höhe von 2,998 Mrd. DM über- und außerplanmäßig geleistet.

Es entfielen auf

überplanmäßige Ausgaben	2 929,714 Mio. DM
außerplanmäßige Ausgaben	68,590 Mio. DM.

Der Gesamtbetrag entspricht 1,1 v. H. der Soll-Ausgaben in Höhe von 268,5 Mrd. DM.

Die Haushaltsüberschreitungen waren um 885,3 Mio. DM höher als im Vorjahr. Die Zunahme wurde insbesondere verursacht durch gesetzlich begründete Ausgaben beim Erziehungsgeld, beim Wohngeld, bei der Versorgung und bei der vom Bund zu zahlenden Arbeitslosenhilfe.

Die Haushaltsüberschreitungen sind im einzelnen in Nr. 3.4 und Nr. 4.1 der Haushaltsrechnung dargestellt.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben konnten durch Einsparungen (Minderausgaben) bei anderen Ausgaben nicht vollständig gedeckt werden (Mehr gegenüber dem Soll: 501,7 Mio. DM).

1.5.2

Ohne Einwilligung des Bundesministers sind bei 13 Einzelplänen insgesamt 54,643 Mio. DM über- und außerplanmäßig ausgegeben worden (im Vorjahr bei 15 Einzelplänen 95,9 Mio. DM).

Davon entfallen auf die Einzelpläne:

Übersicht 1

	Zahl der Posten	in Mio. DM
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	3	30,245
Bundesminister der Verteidigung	5	18,246
Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit	4	3,530
	12	52,020[1])
10 weitere Einzelpläne	21	2,622
	33	54,643[1])

[1]) Abweichung durch Runden von Zahlen

In 23 der 33 Fälle handelt es sich nach der Jahresrechnung um Posten, die erst bei oder nach Rechnungsabschluß festgestellt wurden (im Vorjahr 32 von insgesamt 48); in 13 Fällen betrugen die Überschreitungen im einzelnen weniger als 10 000 DM. Fünf Vorgänge wurden als Vorgriffe behandelt. In 19 Fällen (Gesamtvolumen rd. 53,0 Mio. DM; dies sind 97,0 v. H. von 54,6 Mio. DM) hat der Bundesminister in der Haushaltsrechnung bestätigt, daß er bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Einwilligung nach Artikel 112 GG gegeben hätte.

1.6 Haushaltsreste

Die in das Haushaltsjahr 1988 übertragenen Ausgabereste (einschließlich Vorgriffe) belaufen sich auf insgesamt 3,286 Mrd. DM (davon Vorgriffe 4,3 Mio. DM). Sie betragen 1,2 v. H. (im Vorjahr 1,3 v. H.) der Ist-Ausgaben.

Nach der Übersicht Nr. 4.9 zur Haushaltsrechnung hat sich der Restebestand gegenüber dem Vorjahr um 240,7 Mio. DM vermindert.

1.7 Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme

Nach der Anlage zur Haushaltsübersicht (Teil I des Gesamtplans) standen an Ermächtigungen für Maßnahmen, die den Bund zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, insgesamt 40,473 Mrd. DM zur Verfügung.

Nach einer aufgrund der Ressortmeldungen vom Bundesminister erstellten Übersicht waren Verpflichtungsermächtigungen (einschließlich der über- und außerplanmäßigen) zum Jahresende 1987 in Höhe von 26,886 Mrd. DM in Anspruch genommen worden. Diese Inanspruchnahme läßt sich jedoch bisher nicht nachprüfen, weil die Buchung von Verpflichtungen zu Lasten kommender Haushaltsjahre noch nicht in das HKR-Verfahren einbezogen ist.

1.8 Einsatz der Datenverarbeitung im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren)

Der Bundesrechnungshof hat über die Entwicklung eines automatisierten Verfahrens für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) zuletzt in den Bemerkungen 1984 (Drucksache 10/2223 Nr. 1.4) berichtet. Ziel des HKR-Verfahrens ist es,

— das Kassenwesen neuzeitlichen Anforderungen anzupassen,

— die Buchführung zu vereinfachen,

— das Berichtswesen zu verbessern und

— die Rechnungslegung zu beschleunigen.

Ferner soll mit der automatisierten Buchung von Verpflichtungen zu Lasten des laufenden und kommender Haushaltsjahre eine größere Durchsichtigkeit des Haushaltsablaufs ermöglicht werden (Drucksache V/3040 Nr. 36, 41).

Das HKR-Verfahren wird von dem Bundesminister in Teilschritten entwickelt und eingeführt; es hatte zum 31. August 1989 folgenden Stand erreicht:

— Die Teilverfahren, die die Mittelverteilung und die Bewirtschaftung der Haushaltsausgaben betreffen, sind eingeführt, bisher überwiegend im Parallelbetrieb zu dem herkömmlichen Verfahren. Alle Ressorts nehmen zumindest mit einem Teil der bewirtschafteten Haushaltsstellen daran teil. Die 15 Bundeskassen und die Sonderkasse Berlin sind an das Verfahren angeschlossen.

— Für weitere Haushaltsstellen, die noch nicht in das HKR-Verfahren einbezogen sind, liegen Zusagen der zuständigen Ressorts vor, ab 1. Oktober 1989 teilzunehmen.

— In den Geschäftsbereichen von fünf Ressorts bestehen nach Mitteilung des Bundesministers noch Schwierigkeiten bei der Einbeziehung einzelner Haushaltsstellen in das Verfahren, die im wesentlichen auf ressortspezifische Gegebenheiten zurückgeführt werden.

— Der Bundesminister hat die Vordrucke für Kassenanordnungen im HKR-Verfahren mit dem Bundesrechnungshof abgestimmt. Als Folge der bevorstehenden, für die Bundesverwaltung verbindlichen Einführung dieser Vordrucke erwartet er, daß die bisher noch nicht einbezogenen Bewirtschafter von Bundesmitteln an dem HKR-Verfahren teilnehmen werden.

— Die Verfahrensteile Bewirtschaftung der Haushaltseinnahmen, Buchung von Verpflichtungen, Kassengeschäfte und Rechnungslegung befinden sich in der Konzeptions- oder Realisierungsphase.

Die Einführung des HKR-Verfahrens soll nach der derzeitigen Planung des Bundesministers mit Ablauf des Jahres 1990 abgeschlossen werden. Dieses Ziel wird nur zu erreichen sein, wenn alle Ressorts den Bundesminister bei seinen Bemühungen unterstützen.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, das Gesamtverfahren alsbald einzuführen und sicherzustellen, daß alle Bewirtschafter von Bundesmitteln daran teilnehmen.

1.9 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen und Nettokreditaufnahme

1.9.1

Die dem Bundesminister im Jahre 1987 zur Deckung von Ausgaben, zur Tilgung und zur Marktpflege zur Verfügung stehenden Kreditermächtigungen waren zum 31. Dezember 1987 wie folgt in Anspruch genommen (Nr. 3.3 der Vermögensrechnung):

Übersicht 2

	Ermächtigungsbetrag	in Anspruch genommen
	in Mrd. DM	
Restlicher Ermächtigungsbetrag aufgrund des Haushaltsgesetzes 1986	8,749	8,749
Zur Deckung von Ausgaben gemäß § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1987	22,277	18,706
Zur Tilgung (§ 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1987)	61,852	61,852
Vorgriffsermächtigung gemäß § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1987	8,056	7,147
Zur Marktpflege (§ 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 1987)	1,205[1]	1,205
Gesamtermächtigung	102,139	97,658[2]
Bereits 1986 aufgenommen		7,535
Bruttokreditaufnahme[3]		90,123

[1]) Nach dem im Jahre 1987 zuletzt festgestellten Umlauf an Bundesanleihen und Bundesobligationen wäre eine Kreditaufnahme für Zwecke der Marktpflege bis zu einem Betrag von 22,8 Mrd. DM zulässig gewesen
[2]) Abweichung durch Runden von Zahlen
[3]) In kapitalmarktmäßiger Abgrenzung

Die nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben gemäß § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1987 in Höhe von 3,571 Mrd. DM stand im Haushaltsjahr 1988 noch zur Verfügung (§ 18 Abs. 3 BHO).

Die in Anspruch genommene Vorgriffsermächtigung gemäß § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 1987 in Höhe von 7,147 Mrd. DM, über die die Übergangsfinanzierung der Haushaltsjahre 1987/1988 abgewickelt wurde, ist auf die Kreditermächtigung des Haushaltsjahres 1988 anzurechnen (§ 2 Abs. 3 Satz 2 Haushaltsgesetz 1987).

Die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten für den Ankauf von Schuldtiteln des Bundes im Wege der Marktpflege (§ 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 1987) wurde im Jahre 1987 in Höhe des Saldos zwischen den Einnahmen und Ausgaben bei der Marktpflege (1,205 Mrd. DM) beansprucht.

1.9.2

Die im Haushaltsplan veranschlagte Nettokreditaufnahme in Höhe von 22,277 Mrd. DM wurde um 5,178 Mrd. DM überschritten, wie sich nachfolgend dargestellt ergibt:

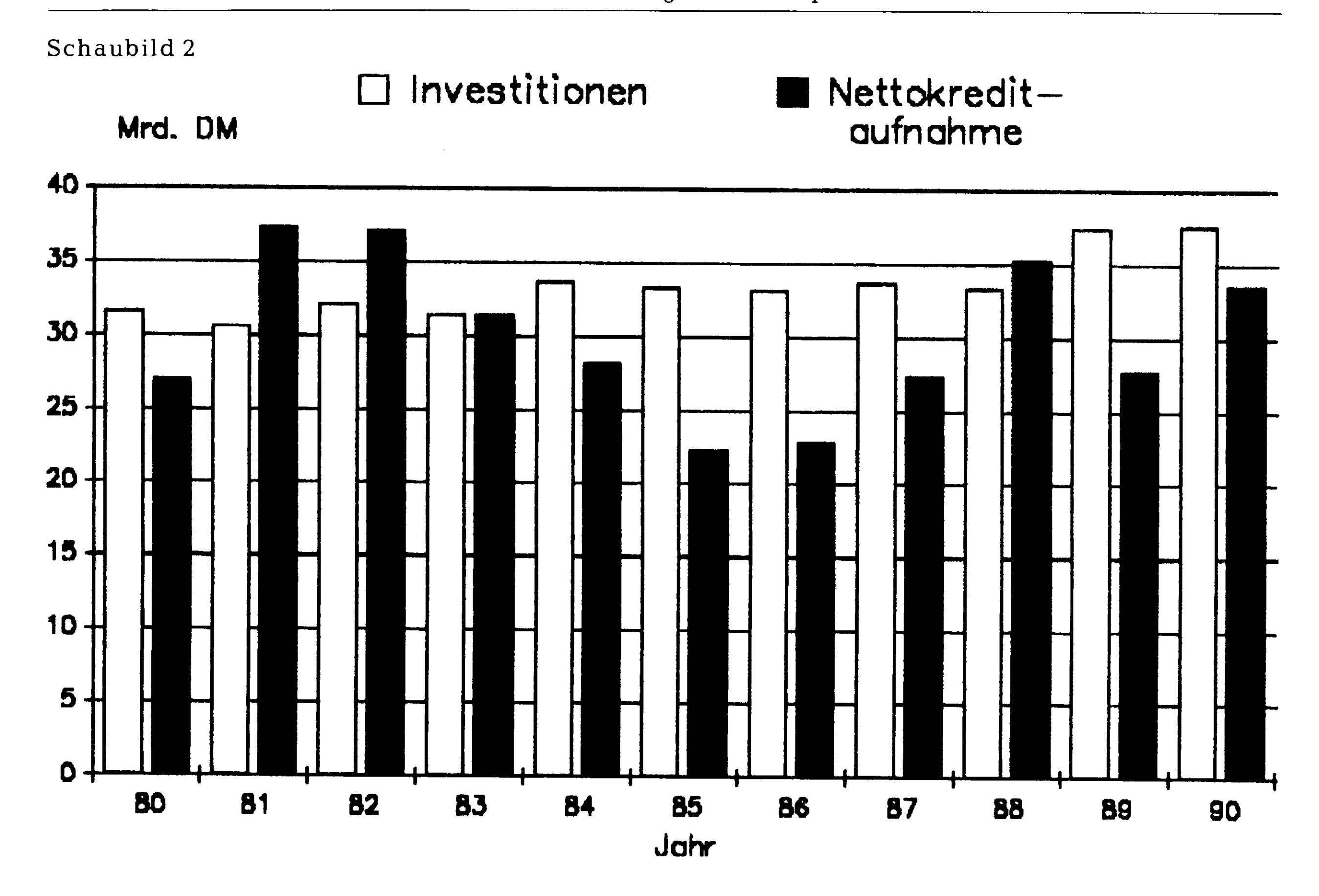
Übersicht 3

	in Mrd. DM
Bruttokreditaufnahme in kapitalmarktmäßiger Abgrenzung (vgl. Nr. 1.9.1)	90,123
Im Haushaltsjahr 1986 aufgenommen (§ 72 Abs. 6 BHO[1]))	7,535
Auf das Haushaltsjahr 1988 übertragen (§ 72 Abs. 6 BHO[1]))	− 7,147
Bruttokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	90,511
Tilgungen (einschließlich Marktpflege)	−63,056
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	27,455

[1]) In Verbindung mit dem Haushaltsvermerk bei Kapitel 32 01

Durch die Überschreitung wurde der aufgrund von Mindereinnahmen (4,749 Mrd. DM) und von Mehrausgaben (0,502 Mrd. DM) erhöhte Finanzierungssaldo ausgeglichen. Ein Beschluß des Haushaltsgesetzgebers war dazu rechtlich nicht erforderlich, weil die nicht ausgenutzte Kreditermächtigung zur Dekkung von Ausgaben im Haushaltsjahr 1986 (§ 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1986) in Höhe von 8,749 Mrd. DM gemäß § 18 Abs. 3 BHO im Haushaltsjahr 1987 noch verfügbar war. Der Bundesminister hat jedoch am 11. November 1987 den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages über die zu erwartende Überschreitung der geplanten Nettokreditaufnahme unterrichtet (vgl. Kurzprotokoll der 15. Sitzung des Haushaltsausschusses am 11. November 1987, Tagesordnungspunkt 6).

Schaubild 2



1.9.3

Die im Haushaltsplan veranschlagte Nettokreditaufnahme lag um 12,340 Mrd. DM unter dem Investitions-Soll von 34,617 Mrd. DM (Ist = 33,755 Mrd. DM). Die Entwicklung der Ausgaben für Investitionen im Verhältnis zur Nettokreditaufnahme ist für die Jahre 1980 bis 1990 im vorstehenden Schaubild 2 dargestellt; für die Jahre 1989 und 1990 wurde die Haushaltsplanung zugrunde gelegt.

1.9.4

Nach § 3 des Haushaltsgesetzes 1987 war der Bundesminister zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten in Höhe von 21,484 Mrd. DM (bis zur Höhe von 8 v. H. der Summe des Haushalts) ermächtigt. Nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 BHO konnte diese Ermächtigung — jeweils nach Rückzahlung vorher in Anspruch genommener Kassenverstärkungskredite — wiederholt in Anspruch genommen werden.

Aus der Übersicht des Bundesministers über die zur vorübergehenden Verstärkung der Betriebsmittel der Bundeshauptkasse aufgenommenen Kredite (Nr. 4.11 der Haushaltsrechnung) geht hervor, daß an 153 Tagen (im Vorjahr an 158 Tagen) Kassenverstärkungskredite in Anspruch genommen wurden; der Höchstbetrag belief sich auf 8,6 Mrd. DM (im Vorjahr 7,216 Mrd. DM), das sind 3,2 v. H. der Summe des Haushalts (im Vorjahr 2,7 v. H.). Die Buchkredite der Deutschen Bundesbank, die nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 a des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank auf 6 Mrd. DM begrenzt sind, waren mit 3,5, 3,0 und 2,5 v. H. zu verzinsen. Die Zinssätze für die bei Kreditinstituten aufgenommenen Kassenverstärkungskredite betrugen zwischen 2,9 und 3,8 v. H. An Zinsen für Kassenverstärkungskredite mußten insgesamt 34,4 Mio. DM (im Vorjahr 39,8 Mio. DM) gezahlt werden. Der Buchkredit der Deutschen Bundesbank wies am 31. Dezember 1987 keinen Bestand aus.

1.10 Schulden und finanzwirtschaftliche Entwicklung

1.10.1

Die Gesamtverschuldung des Bundes (ohne Sondervermögen) betrug am Ende des Haushaltsjahres 1987 440,477 Mrd. DM (s. Nr. 3.2 der Vermögensrechnung). Sie setzt sich aus folgenden Beträgen zusammen:

Übersicht 4

	in Mrd. DM
Finanzkredite	439,546
Verbindlichkeiten aus der Investitionshilfe-Abgabe	0,080
Schuldmitübernahme Ausgleichsfonds	0,850
Gesamtverschuldung	440,477[1][2]

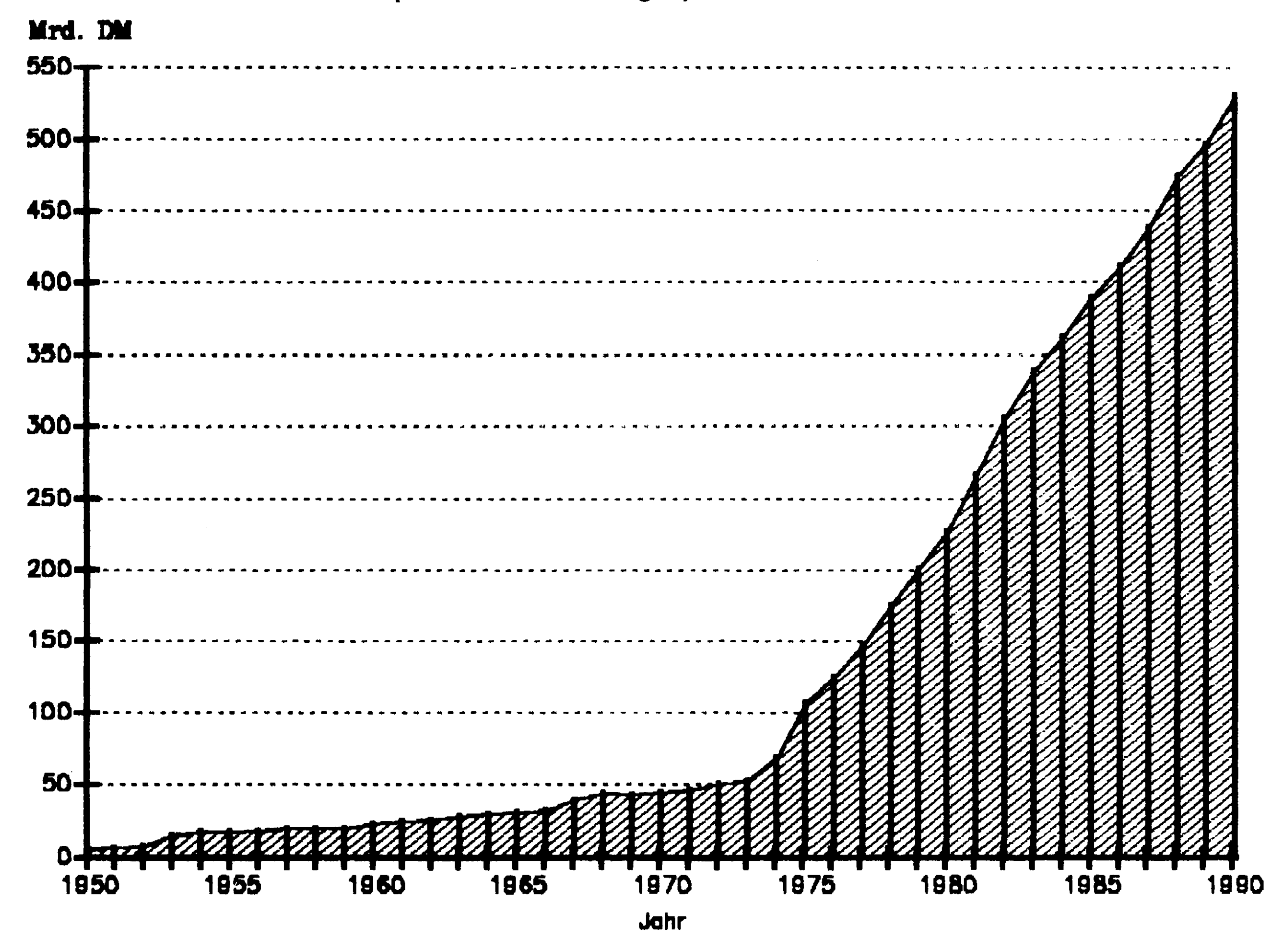
[1] Von der zum 31. Dezember 1987 ausgewiesenen Schuld sind 4,053 Mrd. DM in der Geldrechnung des folgenden Haushaltsjahres erfaßt (Finanzbericht 1989, S. 235)
[2] Abweichung durch Runden von Zahlen

Die Entwicklung der Finanzkredite des Bundes (ohne Sondervermögen) in den Jahren 1950 bis 1990 zeigt das nachstehende Schaubild 3.

Die Zahlen für die Jahre 1950 bis 1988 wurden dem Jahresbericht 1988 der Bundesschuldenverwaltung (S. 76—79) entnommen; für das Jahr 1989 wurde der Unterschiedsbetrag zwischen der geplanten Nettokreditaufnahme von 27,83 Mrd. DM und den Mehreinnahmen aus der Abführung des Bundesbankgewinns von 5,04 Mrd. DM, für das Jahr 1990 darüber hinaus die geplante Nettokreditaufnahme von 33,67 Mrd. DM hinzugerechnet.

Schaubild 3

Entwicklung der Finanzkredite des Bundes (ohne Sondervermögen) von 1950—1990



1.10.2

Die finanzwirtschaftliche Entwicklung in den Haushaltsjahren 1987 bis 1990 ist in der Übersicht 5 (s. S. 16) dargestellt. Die Zahlen sind entnommen aus der Haushaltsrechnung 1987 (bereinigtes Ist), aus den vom Bundesminister bekanntgegebenen Abschlußzahlen für das Jahr 1988, aus dem Haushaltsplan 1989 (einschließlich Nachtragshaushalt 1989) sowie aus dem Haushaltsentwurf 1990.

Übersicht 5

	1987		1988[1])		1989[2])	1990[3])
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Soll
	in Mrd. DM					
Ausgaben	268,5	269,0	275,4	275,4	291,3	301,4
davon						
für Investitionen	34,6	33,8	34,1	33,4	37,5	37,7
für Zinsen	30,9	31,0	32,3	32,3	32,4	33,4
Einnahmen	245,9	241,1	236,3	239,4	262,7	266,8
Finanzierungssaldo	22,7	27,9	39,1	36,0	28,6	34,6
Nettokreditaufnahme	22,3	27,5	38,6	35,4	27,8	33,7

[1]) Einschließlich Nachtragshaushalt 1988
[2]) Einschließlich Nachtragshaushalt 1989
[3]) Regierungsentwurf des Haushalts 1990

Im Haushaltsjahr 1987 lagen die im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen aus Krediten unterhalb der Summe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen; dieser Zustand soll nach der Haushaltsplanung im Jahre 1989 wieder erreicht werden. Die im Haushaltsplan 1988 (einschließlich Nachtragshaushalt) veranschlagte Nettokreditaufnahme (38,6 Mrd. DM) überstieg dagegen die Summe der als Investitionen veranschlagten Ausgaben (34,1 Mrd. DM) um 4,5 Mrd. DM.

Der Bundesrechnungshof hat diese Entwicklung bereits in seinen Bemerkungen 1988 (Drucksache 11/3056 Nr. 1.9.2) angesprochen und auf die Regelung in Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG hingewiesen, wonach die Nettokreditaufnahme die Höhe der veranschlagten investiven Ausgaben nur ausnahmsweise, und zwar nur zur „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" überschreiten darf. Er hat dazu ausgeführt, daß Maßnahmen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemessen an der früheren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur in „konjunkturpolitischen Krisenzeiten" greifen. Im Hinblick auf seine Aufgabenstellung hat der Bundesrechnungshof davon abgesehen, eine eigene Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Lage im zweiten Halbjahr 1988 vorzunehmen und die Eignung der erhöhten Kreditaufnahme zur Störungsabwehr zu beurteilen.

In dem neueren Urteil vom 18. April 1989 — 2 BvF 1/82 — hat sich das Bundesverfassungsgericht eingehend mit der Auslegung der in Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG getroffenen Regelung befaßt. Es hat ausgeführt, daß

— die Inanspruchnahme der Ausnahmebestimmung zur Begrenzung der Kreditaufnahme erst dann gerechtfertigt sei, wenn das — stets labile — gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht nachhaltig gestört sei oder eine solche Störung unmittelbar drohe,

— die aufgrund der Ausnahmebestimmung erhöhte Kreditaufnahme nach Umfang und Verwendung bestimmt und geeignet sein müsse, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren,

— die Ursachen der Störung bei der Entscheidung über die erhöhte Kreditaufnahme mit in Betracht gezogen werden müßten, wobei die Erhöhung nicht allein durch den Umstand gerechtfertigt werden könne, daß bei Ausgleich eines vorhandenen Haushaltsdefizits im Wege der Ausgabenkürzung oder Steuererhöhung ein weiterer Abschwung drohe (vgl. S. 39 und 40 des Urteils).

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Haushaltsgesetzgeber bei der Beurteilung, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht, und bei der Einschätzung, ob eine erhöhte Kreditaufnahme zu ihrer Abwehr geeignet ist, einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zugebilligt; es hat ihm jedoch gleichzeitig die Darlegungslast für die Umstände zugewiesen, die diese Entscheidung nachvollziehbar machen und vertretbar erscheinen lassen (vgl. S. 45 ff. des Urteils). Die Einzelheiten der Darlegungspflicht, die bei der Vorbereitung der gesetzgeberischen Entscheidung nach Auffassung des Bundesrechnungshofes der Bundesregierung obliegt, sollten nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts in einem Ausführungsgesetz nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 3 GG geregelt werden. Dies gilt auch für die Präzisierung des Investitionsbegriffs und die Konkretisierung der normativen Vorgaben für eine Begrenzung der zulässigen Staatsverschuldung. Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß die Bundesregierung unverzüglich tätig wird, um das Gesetzgebungsverfahren zur Erfüllung des Regelungsauftrags des Artikels 115 Abs. 1 Satz 3 GG einzuleiten.

1.10.3

Der Bundesrechnungshof weist wie schon seit dem Jahre 1981 — zuletzt in den Bemerkungen 1988

(Drucksache 11/3056 Nr. 1.9.4) — erneut auf die hohen und ständig anwachsenden Folgekosten der seit dem Jahre 1973 kontinuierlich steigenden Verschuldung (vgl. Schaubild 3 auf S. 15) hin; diese verengt den Handlungsspielraum des Bundes bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung immer stärker. Wie sich aus der nachfolgenden Übersicht 6 ergibt, ist auch im neuen Finanzplanungszeitraum bis zum Jahre 1993 eine Fortsetzung dieser Entwicklung zu erwarten.

Im Planungszeitraum 1989 bis 1993 wird der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben von 11,1 v. H. auf 12,5 v. H., an den Steuereinnahmen von 13,4 v. H. auf 14,8 v. H. steigen. Sofern das Zinsniveau künftig über die der Finanzplanung zugrundegelegten Annahmen hinaus ansteigt, wird sich bei künftigen Umschuldungen die Belastung des Bundeshaushalts über die genannten Zahlen hinaus erhöhen.

Übersicht 6

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Steuereinnahmen	Zinsen[1])		
			Betrag	in v. H. der	
	in Mrd. DM			Gesamtausgaben	Steuereinnahmen
1980	215,7	176,2	14,0	*6,5*	*7,9*
1981	233,0	180,5	18,0	*7,7*	*10,0*
1982	244,6	183,1	22,1	*9,0*	*12,1*
1983	246,7	190,3	26,6	*10,8*	*14,0*
1984	251,8	197,2	27,8	*11,0*	*14,1*
1985	257,1	206,3	29,2	*11,3*	*14,1*
1986	261,5	208,9	30,3	*11,6*	*14,5*
1987	269,0	217,0	31,0	*11,5*	*14,3*
1988	275,4	220,3	32,3	*11,7*	*14,7*
1989[2])	291,3	241,4	32,4	*11,1*	*13,4*
1990[3])	301,4	242,1	33,4	*11,1*	*13,8*
1991[4])	311,4	253,5	36,3	*11,7*	*14,3*
1992[4])	320,0	266,8	38,9	*12,2*	*14,6*
1993[4])	329,0	277,7	41,2	*12,5*	*14,8*

[1]) Lt. Kapitel 32 05, d. h. ohne Geldbeschaffungskosten aus Kapitel 32 03 und Schuldendienstleistungen aus Kapitel 32 09
[2]) Haushaltssoll einschließlich Nachtragshaushalt 1989
[3]) Regierungsentwurf des Haushalts 1990
[4]) Finanzplan 1989 bis 1993

1.10.4

Der Bundesrechnungshof hat zudem wiederholt — zuletzt in den Bemerkungen 1988 (Drucksache 11/3056 Nr. 1.9.5) — darauf hingewiesen, daß die Senkung des Kreditbedarfs bis zum Jahre 1987 zu einem nicht unbeträchtlichen Teil auf die hohen Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank zurückzuführen war. Die Erfahrung im Jahre 1988 hat gezeigt, daß diese Entwicklung nicht auf stetigen Gegebenheiten beruht.

Aufgrund der Regelung in § 2 Abs. 2 Satz 2 Haushaltsgesetz 1989, die der Bundesrechnungshof finanzwirtschaftlich als Fortschritt angesehen hat, werden erstmals im Haushaltsjahr 1989 die über den Haushaltsansatz hinausgehenden Mehreinnahmen aus der Gewinnabführung in Höhe von 5,041 Mrd. DM nicht zur Ausgabenfinanzierung, sondern zur Tilgung fälliger Schulden verwendet. Diese Regelung ist im Entwurf des Haushaltsgesetzes 1990 wiederum enthalten. Nach dem angesprochenen Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird beim Entwurf des Ausführungsgesetzes nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 3 GG zu bedenken sein, inwieweit die abgeführten Bundesbankgewinne bei der zulässigen Kreditaufnahme zu berücksichtigen sind.

Die Übersicht 7 (s. S. 18) zeigt das Verhältnis zwischen der Summe der Ausgaben für Investitionen sowie der Nettokreditaufnahme und macht deutlich, welchen erheblichen Einfluß die Gewinnabführung auf die Höhe der Nettokreditaufnahme hatte und haben wird. Sie zeigt zudem die erheblichen Schwankungen der Gewinne auf.

Übersicht 7

Haushaltsjahr	Ausgaben für Investitionen	Netto-kredit-aufnahme	Gewinnablieferung Deutsche Bundesbank		
			Verwendung zur Ausgaben-finanzierung	Verwendung zur Schulden-tilgung	Insgesamt
	in Mrd. DM				
1980	31,6	27,1	—	—	—
1981	30,7	37,4	2,3	—	2,3
1982	32,2	37,2	10,5	—	10,5
1983	31,5	31,5	11,0	—	11,0
1984	33,8	28,3	11,4	—	11,4
1985	33,7	22,4	12,9	—	12,9
1986	33,3	22,9	12,7	—	12,7
1987	33,8	27,5	7,3	—	7,3
1988	33,4	35,4	0,2	—	0,2
1989 [1]	37,5	27,8	5,0	5,0	10,0
1990 [2]	37,7	33,7	7,0		
1991 [3]	37,5	32,2	7,0		
1992 [3]	37,1	27,5	7,0		
1993 [3]	37,1	25,6	7,0		

[1]) Haushaltssoll einschließlich Nachtragshaushalt 1989 (Gewinnablieferung Deutsche Bundesbank = Ist-Zahlen)
[2]) Regierungsentwurf des Haushalts 1990
[3]) Finanzplan 1989 bis 1993

1.11 Abführungen der Deutschen Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank wies für das Jahr 1986 einen Jahresüberschuß (Bilanzgewinn) von 7,796 Mrd. DM aus (für das Jahr 1985: 12,924 Mrd. DM; 1987: 0,338 Mrd. DM). Im Haushaltsjahr 1987 wurden vom Bilanzgewinn des Jahres 1986 7,338 Mrd. DM an den Bund abgeführt; im Haushaltsjahr 1988 waren es 0,240 Mrd. DM.

1.12 Sondervermögen

1.12.1

Über die Prüfungsergebnisse der Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost wird im einzelnen unter Nr. 43 bis 48 und 49 bis 56 berichtet.

1.12.2

Zu den übrigen in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen Sondervermögen (s. auch Nr. 2.2.1 der Vermögensrechnung) ist zu bemerken:

— Ein gesondertes Entlastungsverfahren ist, bezogen auf die Sondervermögen, nur für den Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes vorgesehen. Für dieses Sondervermögen ist dem Bundesminister für Wirtschaft für das Haushaltsjahr 1987 bisher vom Bundesrat am 10. Februar 1989 Entlastung erteilt worden (Plenarprotokoll 597 S. 3). Der Beschluß des Deutschen Bundestages steht noch aus.

Über die Finanzlage des Sondervermögens Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes hat der Bundesrechnungshof den Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung mit Bericht vom 1. September 1988 (Drucksache 11/2858) nach § 99 BHO unterrichtet.

— Beim ERP-Sondervermögen betrug der Vermögensbestand zum 31. Dezember 1987 16,0 Mrd. DM (im Vorjahr 15,475 Mrd. DM). Die Verbindlichkeiten beliefen sich insgesamt auf 5,913 Mrd. DM (im Vorjahr 6,415 Mrd. DM). Verpflichtungen aus Gewährleistungen bestanden in Höhe von 274,1 Mio. DM (im Vorjahr 310,9 Mio. DM).

Über die Prüfung dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen 1985 Drucksache 10/4367 Nr. 49) berichtet worden.

— Der Ausgleichsfonds — Lastenausgleich — weist bei einem Jahresüberschuß von 67,4 Mio. DM nach der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 1987 ein Vermögen von 1,013 Mrd. DM aus, dem Schulden von 0,850 Mrd. DM gegenüberstehen (im Vorjahr betrugen der Jahresüberschuß 54,2 Mio. DM, das Vermögen 1,153 Mrd. DM und die Schulden 1,647 Mrd. DM). Dabei sind Ansprüche auf Zahlung künftig fällig werdender Ausgleichsabgaben

und Verpflichtungen zur Zahlung der Ausgleichsleistungen in späteren Jahren unberücksichtigt geblieben.

Über die Prüfung des Ausgleichsfonds ist zuletzt in den Bemerkungen 1986 (Drucksache 10/6138 Nr. 38) berichtet worden.

— Das Sondervermögen Ufi-Abwicklungserlös (Filmförderung) weist zum 31. Dezember 1987 bei einem Einnahmenüberschuß von 1,3 Mio. DM einen Bestand von 9,9 Mio. DM (im Vorjahr 8,6 Mio. DM) aus.

Über die Prüfung dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981 (Drucksache 9/978 Nr. 11.2) berichtet worden.

— Beim Rückstellungsfonds zur Sicherung der Altölbeseitigung betrug der zum 31. Dezember 1987 als Vermögen nachgewiesene verfügbare Betrag 6,1 Mio. DM (im Vorjahr 0,8 Mio. DM).

— Der Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft weist bei einem Einnahmenüberschuß von 17,6 Mio. DM einen Endbestand von 806,1 Mio. DM aus. Im Vorjahr ergab sich ein Einnahmenüberschuß von insgesamt 11,5 Mio. DM und ein Endbestand von 751,7 Mio. DM.

Über die Prüfung dieses Sondervermögens ist zuletzt in den Bemerkungen 1988 (Drucksache 11/3056 Nr. 63) berichtet worden.

— Das Zweckvermögen bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank zeigt Ende 1987 einen Bestand von 3,732 Mrd. DM (im Vorjahr 3,861 Mrd. DM). Das darin zum 31. Dezember 1987 nachgewiesene Vermögen des Bundes betrug 2,218 Mrd. DM.

Über Prüfungsergebnisse bei diesem Sondervermögen ist zuletzt in den Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 (Drucksache 9/2108 Nr. 12) berichtet worden.

1.13 Bundesbetriebe

Die der Haushaltsrechnung vom Bundesminister beizufügende Übersicht über den Jahresabschluß bei Bundesbetrieben enthält eine Maschinenzentrale, ein Wasserwerk, einen aus vier Gutseinheiten bestehenden Wirtschaftsbetrieb, das Westvermögen (Verwaltung von Wohneinheiten), die Bundesdruckerei, eine Kleiderkasse sowie zwölf behördeneigene Kantinen.

Zum Jahresende 1987 weisen aus:

— die Maschinenzentrale Kiel-Wik, die keine Gewinne erwirtschaften soll, ein nahezu kostendeckendes Ergebnis bei einem Betriebskapital von 4,5 Mio. DM,

— die Wasserwerke Oerbke einen Gewinn von 121 101 DM bei einem Betriebskapital von 1,6 Mio. DM,

— die Wirtschaftsbetriebe Meppen — zum Ende des Wirtschaftsjahres am 30. Juni 1987 — bei einem Betriebskapital von 8,9 Mio. DM einen Bilanzverlust von 475 807 DM; der im Landwirtschaftsjahr 1986/87 erzielte Gewinn von 497 887 DM ist in das Landwirtschaftsjahr 1987/88 vorgetragen worden,

— das Westvermögen einen Jahresüberschuß von 7,0 Mio. DM bei einem Bilanzwert von 193,7 Mio. DM,

— die Bundesdruckerei einen Jahresfehlbetrag von 12,9 Mio. DM bei einem Eigenkapital von 320,0 Mio. DM und

— die Kleiderkasse für die Bundeswehr einen Fehlbetrag von 320 236 DM bei Umsatzerlösen von 6,5 Mio. DM sowie anderen Erträgen von 77 353 DM.

Von den zwölf behördeneigenen Kantinen weisen acht Kantinen Überschüsse aus.

Besondere Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt
(Einzelplan 05)

2 Einsatz von Lehrkräften an deutschen Schulen im Ausland
(Kapitel 05 04 Titel 686 51 und 686 53)

2.0

Für die Festlegung des unverzichtbaren Anteils deutscher Lehrer an den Auslandsschulen fehlt ein Kriterienkatalog. Der Bundesminister hat auch noch keine ausreichende Grundlage um festzulegen, inwieweit amtlich vermittelte Lehrer durch frei angeworbene Lehrkräfte ersetzt werden können.

Auf der Grundlage einer klaren Konzeption könnte der Einsatz von Lehrkräften an deutschen Schulen im Ausland wirtschaftlicher gestaltet werden.

2.1

Für die Förderung deutscher Schulen im Ausland wurden im Jahre 1988 rd. 291 Mio. DM ausgegeben. Hiervon wurden rd. 175 Mio. DM für ca. 1 300 vermittelte Lehrer aufgewandt. Mit Bundesmitteln gefördert werden

- deutschsprachige Auslandsschulen, in denen überwiegend Kinder mit deutscher Staatsangehörigkeit nach deutschen Lehrplänen betreut werden,
- Begegnungsschulen, die deutsche und einheimische Schüler zu im Inland anerkannten Schulabschlüssen führen, auf die Prüfung zum Nachweis der deutschen Hochschulreife vorbereiten oder neben dem einheimischen gymnasialen Abschluß ein deutsches Sprachdiplom ermöglichen und
- Schulen mit verstärktem Deutschunterricht, die einheimische Schüler neben dem gymnasialen Abschluß des Sitzlandes zu einem deutschen Sprachdiplom führen.

Das Bundesverwaltungsamt — Zentralstelle für das Auslandsschulwesen — vermittelt unter der Fachaufsicht des Bundesministers aus dem Schuldienst der Länder beurlaubte Lehrkräfte an deutsche Schulen im Ausland (amtlich vermittelte Lehrer). Daneben können die Schulträger selbst entsprechend qualifizierte Lehrkräfte in der Bundesrepublik Deutschland anwerben (frei Angeworbene). Diese werden als Ortskräfte mit den ortsüblichen Gehältern des Sitzlandes vergütet. Die Schulen können gewisse Zulagen zahlen. Sie bekommen die Leistungen für die Ortskräfte aus Bundesmitteln erstattet. Die Vergütung der frei angeworbenen Ortslehrkräfte liegt wesentlich unter den Bezügen der amtlich vermittelten Lehrer; die Differenz beträgt jährlich — je nach Standort der Schule — 80 000 DM bis 150 000 DM.

Im Jahre 1985 hatte der Bundesrechnungshof gefordert, für die Ermittlung des Lehrerbedarfs an den deutschen Schulen im Ausland ein nachprüfbares Konzept zu entwickeln. Ein zu erstellender Kriterienkatalog müsse ersehen lassen, welche Unterrichtsfächer notwendigerweise von deutschen Lehrern abgedeckt werden müssen, und welche Funktionsstellen durch amtlich vermittelte Lehrer zu besetzen sind, um das pädagogische Niveau der Auslandsschulen sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof hatte weiter auf Einsparungsmöglichkeiten beim Ersatz der teureren, durch das Bundesverwaltungsamt vermittelten Lehrkräfte durch entsprechend qualifizierte, aber frei angeworbene Lehrer hingewiesen.

Der Bundesminister hatte im Frühjahr 1986 entgegnet, daß neben der Besetzung der Schulleiterstellen und sonstiger Funktionsstellen so viele amtlich vermittelte Lehrer zur Verfügung zu stellen seien, wie nach Auffassung der Kultusministerkonferenz für die Vorbereitung auf deutsche Schulabschlüsse erforderlich seien. Er bemühe sich, von der Kultusministerkonferenz entsprechende Angaben zu erhalten. Der Bundesminister hatte zugesagt, bei der Erstellung eines Kriterienkataloges auch überprüfen zu lassen, in welchen Schulen ein Abbau von amtlich vermittelten Lehrern zugunsten von frei angeworbenen möglich sei.

Nach Erinnerung durch den Bundesrechnungshof hatte der Bundesminister Ende 1986 mitgeteilt, daß der Auslandsschulausschuß der Kultusministerkonferenz Feststellungen zu dem unbedingt erforderlichen Anteil amtlich vermittelter Lehrer bei der Unterrichtsversorgung der Schulen treffen werde.

Aufgrund weiterer Erhebungen hatte sich der Bundesrechnungshof im Jahre 1987 erneut mit der Forderung an den Bundesminister gewandt, den Personalbedarf der deutschen Schulen im Ausland nachprüfbar festzustellen.

Im Jahre 1988 hatte der Bundesminister wiederum mitgeteilt, daß er das Bundesverwaltungsamt mit der Erstellung eines Kriterienkataloges beauftragt habe. Danach werde der Auslandsschulausschuß der Kultusministerkonferenz prüfen, an welchen Schulen ein Abbau der amtlich vermittelten Lehrkräfte zugunsten der frei angeworbenen möglich sei.

2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister zur Feststellung der Zahl der amtlich zu vermittelnden Lehrer zwar wiederholt zugesagt,

die Erfüllung der Zusage aber über ein vertretbares Maß hinaus verzögert hat. Eine methodisch erarbeitete, nachprüfbare Bedarfsermittlung ist schon deshalb unabdingbar, um die Voranschläge des Bundesministers in den Haushaltsberatungen transparent zu machen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister weiter aufgefordert, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, daß die deutschen Schulen im Ausland sich intensiv um frei angeworbene Lehrer bemühen.

2.3

Der Bundesminister hat ausgeführt, daß ihm eine Stellungnahme zu dem gesamten Komplex „Einsatz von Lehrkräften an deutschen Schulen im Ausland" noch nicht möglich sei. Vorliegende Entwürfe für einen Kriterienkatalog bedürften weiterer Überarbeitung. Im übrigen wolle er das Ergebnis der Beratungen des Schulberichts der Bundesregierung im Deutschen Bundestag abwarten.

2.4

Der Bundesrechnungshof hält die zögerliche Behandlung der Angelegenheit nicht länger für vertretbar.

Der Bundesminister sollte unverzüglich die Kriterien festlegen, aus denen sich die Notwendigkeit der Ausgaben (§ 6 BHO) für den Einsatz deutscher Lehrer an den deutschen Schulen im Ausland ergibt.

Bundesminister des Innern

3 Polizeiliche Ausstattungshilfe
(Kapitel 05 02 Titel 686 23, soweit durch den Bundesminister bewirtschaftet)

3.0

Ausgaben für Ausstattungshilfen an ausländische Polizeien haben vielfach nicht den gewollten Nutzen erbracht, weil Hilfsmaßnahmen nicht hinreichend geplant und nicht sachgerecht abgewickelt wurden.

Mit seinen Polizeihilfegrundsätzen aus dem Jahre 1988 will der Bundesminister den bisherigen Mängeln entgegenwirken. Ihre Wirksamkeit wird er in der Praxis überprüfen müssen.

3.1

Der Bundesminister leistet aus Mitteln, die ihm vom Auswärtigen Amt aus Kapitel 05 02 zugewiesen werden, Ausstattungs- und Ausbildungshilfe für ausländische Polizeien nach Planungen, die jeweils für einen Dreijahreszeitraum aufgestellt werden. Für den Planungszeitraum 1982 bis 1984 gab er 29,11 Mio. DM und für den Zeitraum 1985 bis 1987 30,18 Mio. DM aus.

3.2

Der Bundesrechnungshof hat die vom Bundesminister in den Jahren 1982 bis 1985 geleisteten Ausgaben stichprobenweise geprüft und festgestellt:

3.2.1

Wegen Fehleinschätzungen der Verhältnisse in den Empfängerländern wurde in zahlreichen Fällen der Zweck der Hilfe nicht erreicht.

- So wurden einigen Empfängerländern Fahrzeuge geliefert, die unter den örtlichen Bedingungen nur kurze Zeit in Betrieb gehalten werden konnten, weil Devisen zum Kauf von Ersatzteilen fehlten oder die Instandhaltung wegen fehlender oder unzureichender Werkstätten sowie mangelnder technischer Kenntnisse nicht möglich war.
- Kriminaltechnische Ausstattungen, die die Bundesrepublik Deutschland für 1,2 Mio. DM und 1 Mio. DM einem vorderasiatischen und einem afrikanischen Land geliefert hatte, wurden nicht genutzt, weil es dem einheimischen Personal nicht möglich war, sich die notwendigen Kenntnisse zu ihrer Bedienung und Wartung anzueignen.
- Versuche, Kräften der Empfängerländer zunächst ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache zu vermitteln, um sie in dieser Sprache in der Handhabung der von deutscher Seite gelieferten Geräte ausbilden zu können, waren zum Teil nicht erfolgreich.
- Die Fähigkeit und Bereitschaft der Empfängerseite zu eigenen Beiträgen ist teilweise falsch eingeschätzt worden mit der Folge, daß sich z. B. in einem Fall die Inbetriebnahme von beschafften Anlagen um mehrere Jahre verzögerte und deshalb zusätzliche Mittel erforderlich wurden.

3.2.2

Es fehlte an Zielbeschreibungen für die einzelnen Hilfsmaßnahmen, an denen die Zweckmäßigkeit und der Erfolg der Maßnahmen gemessen werden könnten. Eine systematische Erfolgskontrolle fand nicht statt.

3.2.3

Einen Einzelfall stellt der Bundesrechnungshof besonders heraus:

Der Bundesminister beschaffte im Jahre 1980 im Rahmen der Ausstattungshilfe für die Polizei in einem afrikanischen Staat zwei gebrauchte Flugzeuge für insgesamt rd. 700 000 DM. Das Empfängerland hatte die Flugzeuge für Schulungs- und Ausbildungszwecke sowie für Transportzwecke zur Versorgung der Bevölkerung in Notfällen angefordert.

Die Beschaffung und Überführung der Flugzeuge sowie die Einweisung der Piloten waren im Frühjahr

1981 abgeschlossen. Für die Überführung und Einweisung wurden vom Bundesminister (erst im Jahre 1985) weitere 100 000 DM an die Lieferfirma bezahlt.

Die beiden Flugzeuge sind seit dem Jahre 1983 wegen technischer Mängel nicht mehr eingesetzt worden.

Im März 1983 teilte die Deutsche Botschaft mit, daß das Empfängerland die Flugzeuge zum Rückkauf anbieten und die dabei erzielten Erlöse anderweitig verwenden wolle.

Der Bundesminister forderte im Frühjahr 1985 die Lieferfirma auf, den Zustand der Flugzeuge zu begutachten und Vorschläge für die weitere Verwendung zu machen. Er verfolgte die Angelegenheit aber nicht weiter, als die Firma entgegen ihrer Zusage seiner Bitte nicht nachkam. Erst seine Nachforschungen aufgrund der Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes haben ergeben, daß das Empfängerland die Flugzeuge im Jahre 1987 nach Südostasien verkaufte. Der Käufer ließ sie in England wieder flugfähig machen.

3.3

3.3.1

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister im wesentlichen empfohlen,

- bei der Lieferung technischer Einrichtungen mehr als bisher Wert auf eine an die örtlichen Verhältnisse angepaßte, einfach zu bedienende Technik zu legen, auch weil die Lieferung „unangepaßter Technik", mit der die Empfänger nicht zurechtkommen, dem deutschen Ansehen schaden und das Vertrauen in deutsche Erzeugnisse erschüttern könnte,
- die Hilfsmaßnahmen möglichst auf bestimmte polizeiliche Fachbereiche oder Regionen und auf solche Vorhaben zu konzentrieren, die in sich abgeschlossen sind und in absehbarer Zeit Erfolge ermöglichen,
- wegen der bisherigen Mißerfolge bei der Vermittlung der deutschen Sprache an Kräfte der Empfängerländer zu prüfen, ob die mit der Ausstattungshilfe verbundene Ausbildung nicht zweckmäßiger in der jeweiligen Landessprache durchzuführen ist,
- die Ziele, die mit der Gewährung der Ausstattungshilfe verfolgt werden, für jede Maßnahme zu beschreiben und aktenkundig zu machen,
- anhand der Zielbeschreibung vor Einleitung einer jeden Maßnahme zu prüfen, ob bei den Gegebenheiten im Empfängerland der beabsichtigte Zweck erreichbar ist sowie den deutschen Vertretungen in den Empfängerländern für ihre Stellungnahmen zu den Erfolgsaussichten einer Maßnahme eine Arbeitshilfe an die Hand zu geben, mit der die örtlichen Verhältnisse und Bedingungen systematisch und umfassend erhoben werden können,
- nach Abschluß einer Maßnahme im Rahmen der Ausstattungshilfe eine Erfolgskontrolle vorzunehmen, und daraus Folgerungen für den Einzelfall und allgemein ziehen zu können.

3.3.2

Das Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit den beiden Flugzeugen hat der Bundesrechnungshof dem Bundesminister als ein Beispiel für eine unbefriedigende Abwicklung der Ausstattungshilfe vorgehalten, das nach Ansicht der Deutschen Botschaft auch dem Ansehen des Geberlandes geschadet hat.

3.4

3.4.1

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß für den Prüfungszeitraum 1982 bis 1985 nicht in allen Ländern und nicht für alle Maßnahmen jeweils eine so gründliche polizeifachliche Bedarfsanalyse erstellt worden sei, wie sie als Basis für eine sachgerechte Hilfekonzeption wünschenswert gewesen wäre. Die hieraus resultierenden Mängel seien erkannt und — soweit möglich — für die Zukunft abgestellt worden. Wo immer möglich, werde nunmehr polizeiliche Ausstattungshilfe nach „Polizeihilfegrundsätzen" gewährt und durchgeführt, die er am 2. März 1988 erlassen habe.

Den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes will er weitgehend folgen.

Der Bundesminister meint jedoch, daß konkrete Zielbeschreibungen, anhand derer Zweckmäßigkeit und Erfolg des Verwaltungshandelns meßbar sein sollten, für den Bereich der polizeilichen Ausstattungs- und Ausbildungshilfe nicht realisierbar seien. Deutsche Polizeihilfe sei in manchen Fällen nur Ausdruck des Bemühens, bestimmte Arbeitsbedingungen zu verbessern oder zu einem rechtsstaatlichen Handeln der Polizeikräfte beizutragen. Eine weitergehende Zielbeschreibung wäre polizeitaktisch unvernünftig und würde eher die Fragen betreffen, wie, mit welchen Mitteln und in welchem Umfang das Ziel erreicht werden solle.

Zur Ausbildung ausländischer Polizeibeamter meint der Bundesminister, daß die Überbrückung der Sprachunterschiede eines der schwierigsten Probleme der polizeilichen Ausstattungshilfe sei. Er stimme mit dem Bundesrechnungshof in der Tendenz überein, daß Deutschkenntnisse nur noch zu fordern und der Fachausbildung vorzuschalten seien, wenn es sich um Fälle mehrjähriger Ausbildung von Führungskräften handele. In anderen Fällen erscheine auch ihm der Sprachmittler als bessere Lösung. Gleichwohl besteht er darauf, auch Ausbildungsmaßnahmen von kürzerer Dauer weiterhin nach vorgeschalteter Deutschausbildung durchzuführen, wenn er dies für sinnvoll und erfolgversprechend halte.

3.4.2

Zu den vom Bundesrechnungshof angesprochenen Maßnahmen (vgl. Nr. 3.2.1) hat der Bundesminister weiter ausgeführt, Effizienzkontrollen und Überprüfungen hätten bereits ihren Niederschlag im Ausstattungshilfeprogramm für die Jahre 1988 bis 1990 gefunden:

— Eine zunächst beabsichtigte Lieferung von Kraftfahrzeugen an ein Land sei mit Rücksicht auf den katastrophal schlechten Zustand der früher gelieferten Fahrzeuge abgelehnt und die gesamte Polizeihilfe ausgesetzt worden. Mit einem anderen Land habe er zunächst anstelle von Kraftfahrzeugen die Lieferung von Fahrrädern vereinbart. In einem weiteren Land würde vor der Lieferung zusätzlicher Kraftfahrzeuge zunächst die notwendige Infrastruktur durch Errichtung einer zentralen Kraftfahrzeugwerkstatt geschaffen.

— Die Hilfe für die Kriminalpolizei eines ostafrikanischen Landes sei eingestellt worden, weil Kontrollen eine nicht vereinbarungskonforme Verwendung des gelieferten funktechnischen Gerätes und der Kraftfahrzeuge ergeben hätten. Die Betreuung des kriminaltechnischen Bereichs werde künftig wieder wie früher insbesondere in der Hand eines anderen europäischen Landes liegen. Für ein vorderasiatisches Land seien Ersatzbeschaffungen und die Komplettierung mit kriminaltechnischem Gerät sowie besonderen Laboreinrichtungen zurückgestellt worden, soweit und solange das Empfängerland nicht die notwendigen personellen Voraussetzungen für den sachgerechten Einsatz der Geräte geschaffen habe.

3.4.3

Zu der Beschaffung der beiden Flugzeuge hat der Bundesminister entgegnet, das Empfängerland hätte sich seinerzeit in internen Verhandlungen mit der Lieferfirma bereits für bestimmte Modelle entschieden gehabt. Mangels eigener Erfahrungen sei die Beschaffung unter Einschaltung und in enger Abstimmung mit dem Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung erfolgt. Eigene Erkenntnisse über den Zustand der Flugzeuge bei Ankauf und Lieferung seien in den Akten nicht vorhanden.

Was mit dem Verkaufserlös geschehen sei, könne nicht in Erfahrung gebracht werden. Das im Rahmen der Ausstattungshilfe den Empfängerländern überlassene Gerät gehe in deren Eigentum über. Deshalb entzögen sich etwaige spätere Verkaufserlöse den Dispositionen des Geberlandes.

3.5

3.5.1

Der Bundesrechnungshof hat der Antwort des Bundesministers entnommen, daß dieser die Mängel des bisherigen Verwaltungshandelns erkannt hat und bestrebt ist, diese abzustellen. Gleichwohl berichtet er über das Prüfungsergebnis, weil das für künftige Hilfsmaßnahmen von Bedeutung sein kann. Unbefriedigend bleibt, daß der Bundesminister Ausgaben für Ausstattungshilfen geleistet hat, die nutzlos blieben, weil es an einer hinreichenden Planung und Kontrolle mangelte.

Der Bundesminister wird die Wirksamkeit seiner Grundsätze vom 2. März 1988 beobachten und nötigenfalls weitere Folgerungen ziehen müssen, um künftig eine effiziente Verwendung der Bundesmittel für Ausstattungshilfen sicherzustellen.

Dabei sollte der Bundesminister auch auf eine weitergehende Zielbeschreibung für seine einzelnen Maßnahmen im Rahmen der polizeilichen Ausstattungshilfe nicht verzichten. Die Frage, wie, mit welchen Mitteln und in welchem Umfang Ausstattungshilfe geleistet wird, kann nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nur sachgerecht entschieden werden, wenn das Ziel hinlänglich definiert ist.

Die Überlegungen des Bundesministers zu seiner Absicht, bei polizeifachlichen Ausbildungen von kürzerer Dauer auch künftig in Einzelfällen eine Deutschausbildung vorzuschalten, kann der Bundesrechnungshof nicht nachvollziehen. Gerade bei kurzfristigen Ausbildungsmaßnahmen hält er die Vorschaltung von Lehrgängen in deutscher Sprache in aller Regel für unwirtschaftlich.

Der Bundesminister sollte seine Auffassungen nochmals überdenken.

3.5.2

Die Einlassungen des Bundesministers zu den beiden Flugzeugen befriedigen nicht.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war es verfehlt, den Wünschen des Empfängerlandes nach bestimmten Flugzeugen nachzukommen, ohne — wie es sich nach der Aktenlage darstellt — selbst in eine kritische Prüfung einzutreten, ob diese Fluggeräte geeignet waren, das Ziel der Ausstattungshilfe zu erreichen.

Zu beanstanden bleibt auch, daß es der Bundesminister, als ihm der Zustand der Flugzeuge bekannt wurde, unterließ, mit Nachdruck der Frage nachzugehen, ob nicht, letztlich auch im Interesse des deutschen Ansehens, mit vertretbaren Mitteln eine Instandsetzung durchführbar war.

Hier wird besonders anschaulich, welche Fehlentwicklungen eintreten können, wenn die Bedarfsermittlung und die Planung der Hilfsmaßnahmen nicht sorgfältig vorgenommen werden, die Abwicklung nicht beobachtet wird und eine Erfolgskontrolle unterbleibt.

Wenn der Bundesminister nicht verhindern kann, daß Empfängerländer geliefertes Gerät veräußern und womöglich den Erlös anderweitig verwenden, sollte er von vornherein nur solche Ausstattung liefern, die von den ausländischen Polizeien langfristig und möglichst nur im Sinne der Zweckbestimmung genutzt werden kann.

4 Bearbeitung von Beihilfen in der unmittelbaren Bundesverwaltung

4.0

Beihilfen werden in der unmittelbaren Bundesverwaltung weitaus überwiegend manuell berechnet und festgesetzt.

Der Bundesrechnungshof hält es für angezeigt, die Möglichkeiten, die sich durch die Datenverarbeitung bieten, für die Beihilfebearbeitung zu nutzen, wie dies teilweise in Landesverwaltungen bereits geschieht. Dadurch könnten aussagekräftige Daten über die Struktur der Beihilfeausgaben gewonnen und könnte — wie anderweitige Erfahrungen gezeigt haben — die Bearbeitung beschleunigt werden.

4.1

Der Bundesminister änderte im Jahre 1985 die Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen (Beihilfevorschriften). Die Neuregelung sollte nach den übereinstimmenden Vorstellungen des Bundesministers der Finanzen und des Bundesministers kostenneutral sein.

Da die Beihilfeausgaben des Bundes (ohne die Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Bundespost) im Jahre 1986 als dem ersten Jahr der vollen Geltung der neuen Vorschriften gegenüber dem Vorjahr nicht unbeträchtlich gestiegen waren — um 8,5 v. H. von 698 Mio. DM auf 757 Mio. DM —, kamen Zweifel an der Kostenneutralität der Neuregelung auf. Zur Klärung dieser Frage bat der Bundesrechnungshof den Bundesminister der Finanzen um Angaben über die Höhe der beihilfefähigen Aufwendungen der Bediensteten in den Jahren 1984 bis 1986, um den durchschnittlichen Bemessungssatz nach altem und nach neuem Recht gegenüberstellen zu können. Der Bundesminister der Finanzen teilte dem Bundesrechnungshof mit, daß diese Daten im Beihilfefestsetzungsverfahren im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand, der damit verbunden wäre, nicht erhoben würden.

Es erwies sich, daß wegen des unzureichenden Datenmaterials eine Analyse der Ursachen der Ausgabensteigerung nicht möglich war. Beispielsweise fehlten Angaben über die Höhe der beihilfefähigen Aufwendungen, den Gesamtbetrag der eingereichten Rechnungen und die Verteilung der Ausgaben auf die einzelnen Gesundheitssektoren. Es lagen im wesentlichen nur Angaben über die Beihilfeausgaben selbst vor.

Diese unbefriedigende Datenlage besteht auch heute noch und ist letztlich darauf zurückzuführen, daß die Beihilfen in der unmittelbaren Bundesverwaltung (ohne die oben genannten Sondervermögen) ganz überwiegend noch manuell berechnet und festgesetzt werden. Eine datenverarbeitungsgestützte Bearbeitung findet sich nur selten. Das Auswärtige Amt setzt ein vom Land Baden-Württemberg übernommenes Bildschirm-Dialogverfahren (BABSY-Beihilfeabrechnungssystem) ein. Der Bundesminister der Verteidigung überarbeitet derzeit dieses Verfahren mit dem Ziel einer Übernahme. Er beabsichtigt, es Mitte 1990 zunächst bei einer Wehrbereichsverwaltung sowie im Ministerium einzuführen. Der Bundesminister der Finanzen läßt beim Bundesamt für Finanzen ein Verfahren zur Unterstützung der Beihilfebearbeitung durch Arbeitsplatzrechner (Personal-Computer) zur einheitlichen Anwendung in der Bundesfinanzverwaltung entwickeln. Dieses Verfahren soll Ende 1989 oder Anfang 1990 in einer Pilotphase bei einer Oberfinanzdirektion — möglicherweise auch im Ministerium selbst — erprobt werden.

4.2

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, die Möglichkeiten der Datenverarbeitung für Zwecke der Beihilfebearbeitung in der Bundesverwaltung nutzbar zu machen und die bereits vorhandenen Bemühungen zu koordinieren.

Vom Einsatz der Datenverarbeitung sind u. a. nach den in Baden-Württemberg gewonnenen Erfahrungen erhebliche Vorteile zu erwarten:

- Die Zeitspanne zwischen Eingang des Antrages und Bescheiderteilung, die sogenannte Durchlaufzeit, wird in der überwiegenden Zahl der Fälle verkürzt. Der Bescheid kann durch den Ausdruck von Einzelbeträgen und die Verwendung standardisierter Erläuterungstexte verständlicher werden.
- Die Beihilfebearbeiter werden durch ein leicht anwendbares und komfortables Arbeitsverfahren entlastet. Sie können die für die Festsetzung erforderlichen Daten am Bildschirm abrufen. Das Programm unterstützt sie bei der Prüfung von Arzt-, Zahnarzt- und Heilpraktikerrechnungen. Es werden Plausibilitätskontrollen durchgeführt und die Doppeleinreichung von Belegen überwacht. Auch die Anwendung der Festbetragsregelung für Arzneimittel, die in die Beihilfevorschriften übernommen werden soll, kann hierdurch wesentlich erleichtert werden.
- Der Einsatz der Datenverarbeitung ermöglicht es, eine gegliederte Beihilfestatistik zu erstellen, die Aussagen über Ursachen von Kostensteigerungen und über finanzielle Auswirkungen geplanter Neuregelungen zuließe. Auch die Bundesverwaltung würde dann über Datenmaterial verfügen, das sich mit dem in der gesetzlichen und in der privaten Krankenversicherung vorhandenen vergleichen ließe.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es bei Einführung der datenverarbeitungsgestützten Beihilfebearbeitung vor allem wichtig, daß in der gesamten unmittelbaren Bundesverwaltung möglichst einheitlich verfahren wird. Im übrigen sollte in die Überlegungen auch die Frage einbezogen werden, ob nicht eine ressortübergreifende zentrale Bearbeitung den Vorzug verdient gegenüber der derzeitigen dezentralen Bearbeitung.

4.3

Der Bundesminister hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen, daß die Nutzung der Datenverarbeitung für Zwecke der Beihilfebearbeitung verstärkt und vorrangig geprüft werden solle. Aus Gründen der Ortsnähe zu den Beihilfeberechtigten sei jedoch eine dezentrale Bearbeitung einer ressortübergreifenden vorzuziehen. Die Gewinnung aussagefähigen Datenmaterials sei durchaus erwünscht, aber nach seiner Auffassung nicht vorrangiges Ziel des Datenverarbeitungseinsatzes.

Der Bundesminister hält es für nützlich, die im Bundesbereich laufenden Projekte intensiv zu begleiten und aufgrund der dort gewonnenen Erfahrungen über eine Einführung bei den anderen Bundesressorts zu entscheiden. Er hat aber offengelassen, ob und in welcher Weise er dabei selbst tätig werden will.

4.4

Da auch der Bundesminister erhebliche Vorteile von der Einführung eines datenverarbeitungsgestützten Beihilfeverfahrens erwartet, sollte er — gegebenenfalls gemeinsam mit dem Bundesminister der Finanzen — um so dringlicher auf die zügige Einführung eines möglichst einheitlichen Verfahrens in der unmittelbaren Bundesverwaltung hinwirken. Bei der Entscheidung über das zu wählende Verfahren sollte neben einer rationelleren und schnelleren Beihilfebearbeitung von vornherein auch die Gewinnung von Strukturdaten angestrebt werden. Um einer Vielzahl eigenständiger Verfahrensentwicklungen vorzubeugen, hält der Bundesrechnungshof die Einrichtung einer Koordinierungsstelle beim Bundesminister oder beim Bundesminister der Finanzen für unentbehrlich. Aufgrund der dafür notwendigen Planungen wird dann auch darüber zu entscheiden sein, inwieweit es zweckmäßig ist, die Beihilfebearbeitung zu zentralisieren. Zumindest sollte angestrebt werden, kleinere Beihilfestellen, bei denen es schon mangels hinreichender Spezialisierung nicht zu optimalen Erledigungszahlen kommen kann, aufzulösen und ihre Aufgaben leistungsfähigeren Einheiten zu übertragen. Der Bundesrechnungshof wird den weiteren Verlauf beobachten.

5 Tarifgerechte Beschreibung und Bewertung von Tätigkeiten der Angestellten und Arbeiter

5.0

Der vom Deutschen Bundestag im Jahre 1984 gefaßte Beschluß, der Bundesminister solle Unterlagen einführen, mit denen die tarifgerechte Eingruppierung und Einreihung der Arbeitnehmer in die Vergütungs- und Lohngruppen zu begründen ist, ist vom Bundesminister nur unvollständig verwirklicht worden. Die Behörden seines Geschäftsbereiches und die der übrigen Bundesverwaltung sind seinen Empfehlungen nur zögerlich, zum Teil überhaupt nicht gefolgt.

5.1

Die Angestellten und Arbeiter des Bundes sind den Vergütungs- und Lohngruppen grundsätzlich nach Merkmalen zuzuordnen, die in Tarifverträgen festgelegt sind. Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1983 (Drucksache 10/574 Nr. 4) beanstandet, daß im Bundesbereich keine oder keine ausreichenden Unterlagen zur Begründung der tarifgerechten Eingruppierung der Angestellten und der Einreihung der Arbeiter vorhanden waren. Der Deutsche Bundestag hat im Jahre 1984 von der Bemerkung zustimmend Kenntnis genommen und den Bundesminister aufgefordert, die Behebung der Mängel zu veranlassen (Plenarprotokoll 10/73 S. 5305 ff. i. V. m. Drucksache 10/1500 zu Nr. 4). Der Bundesminister hat daraufhin unter Beteiligung mehrerer Ressorts und des Bundesrechnungshofes einen Vordruck zur Beschreibung und Bewertung der Angestelltentätigkeiten erarbeitet und durch Rundschreiben den obersten Bundesbehörden zur Anwendung empfohlen.

5.2

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1987 und 1988 in einer Querschnittsprüfung erneut die tarifgerechte Beschreibung und Bewertung von Tätigkeiten der Angestellten und Arbeiter geprüft.

Er hat dabei festgestellt, daß der Beschluß des Deutschen Bundestages nur teilweise und unzureichend umgesetzt worden ist. Der Bundesminister hat für die Einreihung der Arbeiter noch immer keine Tätigkeitsbeschreibung und -bewertung eingeführt sowie für die Eingruppierung der Angestellten zwar einen Vordruck zur Anwendung empfohlen, einige Ressorts haben aber — ebenso wie der Bundesminister selbst — nur zögerlich oder überhaupt nicht angeordnet, den Vordruck anzuwenden.

In einigen Geschäftsbereichen liegen weiterhin — sowohl für die Angestellten als auch für die Arbeiter — keine oder keine ausreichenden Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen vor. Sie fehlen z. B. in den Geschäftsbereichen des Bundesministers der Finanzen und des Bundesministers für Verkehr für mehr als 20 v. H. der Arbeiter und Angestellten, im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit für mehr als 50 v. H. der geprüften Fälle sowie bei der Bundesanstalt für Flugsicherung in allen geprüften Fällen.

Dadurch kam es zu Fehleingruppierungen und -einreihungen und damit zu falsch festgesetzten Bezügen.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß in den geprüften Fällen Tätigkeiten überwiegend nicht förmlich übertragen werden.

5.2.1

Es ist zu beanstanden, daß die Maßnahmen, die der Bundesminister seit dem Jahre 1984 ergriffen hat, nicht ausreichen, um die bereits in den Bemerkungen

1983 gerügten Mängel entsprechend dem Beschluß des Deutschen Bundestages zu beheben.

5.2.2

Der Bundesminister hat zugesagt, die Tätigkeitsbeschreibung und -bewertung auch für die Einreihung von Arbeitern einzuführen. Er hat im übrigen auf Drängen des Bundesrechnungshofes die obersten Bundesbehörden an die Befolgung seiner Empfehlungen für die Eingruppierung der Angestellten erinnert.

Sein zögerliches Verhalten bei der Einführung des Vordruckes für die Angestellten im eigenen Geschäftsbereich begründet er mit Erörterungen, die hier erforderlich gewesen seien. Er habe u. a. im Rahmen der vertrauensvollen Zusammenarbeit den Personalrat beteiligen müssen. Zur Beanstandung des Fehlens von Unterlagen für eine ordnungsgemäße Übertragung von Aufgaben in seinem Geschäftsbereich hat er sich nicht geäußert.

5.2.3

Die Begründungen des Bundesministers, daß es ihm nicht möglich gewesen sei, den Vordruck für die Angestellten in seinem Geschäftsbereich schneller einzuführen, überzeugen nicht. Er hatte den Vordruck so gründlich erarbeitet, daß ein weiterer Erörterungsbedarf nicht bestand. Auch die im Rahmen der vertrauensvollen Zusammenarbeit gebotene Unterrichtung des Personalrates rechtfertigte es nicht, die Einführung des Vordruckes fast ein Jahr lang zu verzögern.

Der Bundesminister sollte nunmehr unverzüglich eine Unterlage einführen, mit der die tarifgerechte Einreihung der Arbeiter zu begründen ist. Ferner sollte er darauf hinwirken, daß die Bundesbehörden eindeutig festlegen, welche Aufgaben die Angestellten und Arbeiter auszuüben haben und daß sie ihnen diese Aufgaben förmlich und damit nachweisbar übertragen. Im übrigen wirkt der Bundesrechnungshof im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit auch auf die anderen Ressorts ein, die aufgezeigten Mängel zu beheben.

5.3

Der für die Regelung des Anweisungsverfahrens der Bezüge zuständige Bundesminister der Finanzen hat zugesagt, auf Anregung des Bundesrechnungshofes die Vordrucke zur Anweisung der Bezüge für Angestellte und Arbeiter so zu gestalten, daß die anweisenden Stellen bei jeder Festsetzung zu erklären haben, ob eine tarifgerechte Eingruppierung oder Einreihung vorliegt.

5.4

Der Bundesrechnungshof wird den Bundesminister auch weiterhin unterstützen und im übrigen die Entwicklung weiter verfolgen.

6 Aufwendungen anläßlich des Amtswechsels des Leiters einer bundesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts

6.0

Anläßlich des Amtswechsels des Leiters einer bundesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts wurden Ausgaben für die Portraitierung des scheidenden Amtsleiters, für zwei Festschriften zur Würdigung seiner Verdienste sowie für einen Empfang von insgesamt mehr als 53 000 DM geleistet.

Der Bundesrechnungshof sieht dies als unangemessen an und wertet einzelne Maßnahmen als unwirtschaftlich.

6.1

Eine bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts (juristische Person) gab anläßlich des Amtswechsels ihres Leiters rd. 16 000 DM für ein in Öl gemaltes Portrait des scheidenden Amtsleiters, rd. 20 000 DM für zwei Festschriften zu seiner Ehrung — davon rd. 15 000 DM für eine Festschrift der juristischen Person und rd. 5 000 DM als Bundeszuschuß für eine Festschrift eines Arbeitskreises — sowie rd. 17 000 DM für einen Empfang aus. Nur ein Teil der Ausgaben war in den Erläuterungen des vom Verwaltungsrat beschlossenen Haushaltsplans ausgewiesen worden.

6.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Ausgaben unangemessen waren. Die Aufwendungen für das Ölgemälde waren angesichts der sonst üblichen Maßstäbe nicht gerechtfertigt.

Gleiches gilt für den Bundeszuschuß zu der zweiten Festschrift des Arbeitskreises. Bei den Ausgaben für den Empfang wurden nicht alle Möglichkeiten der Einsparung genutzt.

6.3

Der Bundesminister und der Verwaltungsrat haben ausgeführt, daß sie die Bedenken wegen der Höhe der Aufwendungen nicht teilen. Die Porträtierung des ausgeschiedenen Leiters entspreche der Tradition der juristischen Person. Der Bundeszuschuß zu der zweiten Festschrift sei gerechtfertigt gewesen, da diese den Umfang seines Engagements würdige. Der Empfang habe der Öffentlichkeit und den Gästen ermöglicht, sich ein genaueres Bild von der juristischen Person zu machen.

6.4

Das Vorbringen überzeugt nicht. Gegen die Behauptung, mit der Porträtierung des Leiters sei eine Tradition fortgeführt worden, spricht, daß diese Ausgaben nicht in den Erläuterungen des Haushaltsplans ausgewiesen wurden. Im übrigen entbindet eine Tradition nicht von der Beachtung der Grundsätze des Haushaltsrechts. Mit Ausgaben von rd. 15 000 DM für die Festschrift der juristischen Person hat der Bund bereits einen angemessenen Beitrag zur Würdigung des ausgeschiedenen Leiters geleistet. Die Anerkennung der Öffentlichkeitswirkung des Empfanges entbindet nicht von der Verpflichtung zu dessen wirtschaftlicher Durchführung.

Bundesminister der Finanzen
(Einzelplan 08)

7 Zuschläge in Personalbemessungsverfahren
(Kapitel 08 04 und 08 10 sowie Bundesversicherungsanstalt für Angestellte)

7.0

Bei der Querschnittsprüfung von Personalbemessungsverfahren in mehreren Bundesverwaltungen hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß bei der Zollverwaltung und der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte Zuschläge gewährt werden, die häufig nicht hinreichend begründet, vielfach mit den sonst angewendeten Bemessungsmethoden nicht vereinbar und oft nachvollziehbar nicht gerechtfertigt sind. Die Methoden, mit denen Untersuchungen zur Entwicklung von Bemessungsvorgaben durchgeführt werden, sind teilweise unzureichend oder werden unzulänglich angewendet. Der haushaltsmäßigen Bedeutung der Personalbemessungsaufgaben wird zum Teil organisatorisch und personell zu wenig Rechnung getragen. Dies führt in der Regel zu überhöhtem Personalbedarf. Der Bundesrechnungshof hält eine Personalbemessung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten unter Anwendung analytischer Untersuchungsmethoden — soweit wie möglich — für erforderlich.

7.1

Der Bundesrechnungshof prüft im Rahmen einer Querschnittsuntersuchung bei mehreren großen Bundesverwaltungen die Methoden, vor allem die Zuschläge bei der Ermittlung des Personalbedarfs. Wegen der grundsätzlichen haushaltsmäßigen und allgemeinen personalwirtschaftlichen Bedeutung der Feststellungen berichtet er vorab über die inzwischen weitgehend abgeschlossenen Untersuchungen in der Zollverwaltung und bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte.

7.2 Personalbemessung in der Zollverwaltung

7.2.1

Die Zollverwaltung hatte im Jahre 1987 33 816 Planstellen und Stellen; der Personalbedarf hierfür wurde zu rd. 35 v. H. mit analytisch entwickelten Kennzahlen berechnet, zu rd. 51 v. H. gesetzt und zu rd. 14 v. H. mit dem „Anwesenheitszwang" des Personals begründet. Der Bundesrechnungshof hat die Personalbemessung für die Warenabfertigung (rd. 6 500 Dienstposten), für die Reisendenabfertigung (rd. 4 300 Dienstposten), für den Grenzaufsichtsdienst (rd. 6 350 Dienstposten) und für die wichtigsten Teile der Bundeskassen (rd. 1 260 Dienstposten) untersucht.

7.2.1.1

Der Bundesminister ließ die Untersuchungsergebnisse zur Entwicklung der Bemessungsvorgaben nicht lückenlos dokumentieren. Der Bundesrechnungshof hat deshalb nicht hinreichend nachvollziehen können, wie der Personalbedarf begründet ist. Die notwendige Anpassung der Bemessungsvorgaben an veränderte Verhältnisse wird dadurch erschwert, teilweise nicht erkannt und deshalb zum Teil unterlassen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte der Bundesminister sicherstellen, daß die Untersuchungsergebnisse nachvollziehbar dokumentiert werden.

7.2.1.2

Für die Berechnung des Vertreterbedarfs wurden die Personalausfälle wegen Erholungsurlaubs, Krankheit usw. in verschiedenen Aufgabenbereichen mit Hilfe einer bundesweit durchschnittlichen, weitgehend einheitlichen Jahresnettoarbeitszeit (Normalarbeitsleistung) eines Mitarbeiters berücksichtigt. Dieses Verfahren wurde in den Bereichen angewendet, in denen der Grundpersonalbedarf mit Bemessungswerten und Arbeitsmengen (Fallzahlen; z. B. im Bereich der Warenabfertigung bei den Hauptzollämtern) oder nach dem „Anwesenheitszwang" des Personals (z. B. in der Reisendenabfertigung) ermittelt wurde. Bei dieser Vertreterbedarfsberechnung wurde auch die vom Bundesminister gewährte allgemeine Dienstbefreiung am 24. und 31. Dezember mit 1,4 Arbeitstagen von den Jahresbruttoarbeitstagen zur Ermittlung der jährlichen Normalarbeitsleistung eines Mitarbeiters abgezogen; dies erhöhte entsprechend den Personalbedarf. Nach diesem Verfahren wurde auch der Vertreterbedarf in Aufgabenbereichen berechnet, in denen der Grundpersonalbedarf gesetzt wurde (z. B. Kassen- und Sachgebietsleiter bei den Bundeskassen).

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß die Berechnung des Vertreterbedarfs für Personalausfälle mit einem bundesweiten Durchschnittsausfallwert die tatsächlichen, teilweise erheblich unterschiedlichen Ausfallzeiten in den einzelnen Aufgabenbereichen, Dienststellen und Hauptzollämtern nicht hinreichend

berücksichtigt. Auch werden Anpassungen des Vertreterbedarfs an zeitliche Schwankungen der Personalausfälle erschwert. Außerdem ist es nicht gerechtfertigt, die Dienstbefreiung am 24. und 31. Dezember mit 1,4 Arbeitstagen bei der Vertreterbedarfsberechnung zu berücksichtigen. In Anlehnung an die tarifvertraglichen Regelungen (Freistellung vom Dienst jeweils ab 12.00 Uhr) könnten allenfalls 0,7 Arbeitstage als längerfristiger Durchschnitt erfaßt werden. Schließlich können die Ausfallzeiten für den gesetzten Personalbedarf nicht besonders abgegolten werden, da in diesen Fällen ein gegenseitiges Vertreten im Rahmen des Personaleinsatzes üblich ist.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, das Verfahren der Vertreterbedarfsberechnung und die einzelnen Bestandteile nach wirtschaftlichen und belastungsspezifischen Gesichtspunkten zu überprüfen. Außerdem hat er angeregt, einen Vertreterbedarf nur in den Aufgabenbereichen anzusetzen, in denen dies mit den Methoden zur Ermittlung des Grundpersonalbedarfs vereinbar ist.

7.2.1.3

Bei der Berechnung der Normalarbeitsleistung einer Arbeitskraft zog der Bundesminister von der Arbeitszeit grundsätzlich 40 Minuten pro Mitarbeiter und Tag für sachliche und persönliche Verteil- sowie Erholungszeiten ab. Bei einer täglichen Arbeitszeit von acht Stunden entspricht dies einem Zuschlag von rd. 9 v. H. auf die Tätigkeitszeiten. Für die Datenerfassung in den Bundeskassen wurden zusätzlich täglich 80 Minuten für Erholungspausen wegen Arbeiten am Bildschirmgerät berücksichtigt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist ein Zuschlag von 9 v. H. für sachliche und persönliche Verteil- sowie Erholungszeiten grundsätzlich zunächst nicht unangemessen. Ein pauschaler Verteilzeitzuschlag ist jedoch nur dann gerechtfertigt, wenn die Bemessungsvorgaben analytisch ermittelt und dabei Tätigkeits-(Grund-)zeiten und Verteilzeiten hinreichend getrennt erfaßt sind. Dies war mit den vom Bundesminister angewandten Untersuchungsmethoden nicht oder nur zum Teil möglich. So wurden im Bereich der Warenabfertigung die Grundzeiten wegen Unzulänglichkeiten in den Untersuchungsmethoden häufig nicht gesondert erfaßt. Auch für die Personalbemessung in der Reisendenabfertigung, für die der „Anwesenheitszwang" des Personals maßgeblich war, ist ein pauschaler Verteilzeitansatz nicht vertretbar, weil in der Anwesenheitszeit die Verteilzeiten grundsätzlich bereits enthalten sind. Dies gilt ebenfalls für die Personalbemessung der Datenerfassung bei den Bundeskassen, da dort der Personalbedarf mit einer pauschalen durchschnittlichen Erfassungsleistung je Erfassungsplatz berechnet wurde.

In den genannten Bereichen wird durch den Ansatz für Verteil- und Erholungszeiten ein Personalbedarf von insgesamt etwa 900 Dienstposten errechnet, der aus den dargelegten Gründen in diesem Umfang nicht zu rechtfertigen ist.

7.2.1.4

Zur Festsetzung des Gesamtpersonalbedarfs im Bereich der Warenabfertigung erhöhte der Bundesminister den analytisch ermittelten Personalbedarf für die einzelnen Oberfinanzdirektionen pauschal um den Unterschied zum jeweiligen tatsächlichen Personalbestand. Im Jahre 1987 war der Personalbestand bundesweit um 664 Dienstposten oder rd. 11 v. H. höher als der analytisch ermittelte Personalbedarf.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister ohne nachvollziehbare Begründung letztlich den Personalbestand zum Personalbedarf erklärt; dieses Vorgehen stellt eine Personalbemessung grundsätzlich in Frage.

7.2.1.5

Der Bundesrechnungshof hat weitere erhebliche Mängel bei den Methoden der Personalbedarfsermittlung in den untersuchten Bereichen der Zollverwaltung festgestellt. Der Personalbedarf ist deshalb in wichtigen Aufgabenbereichen unzureichend begründet und nicht hinreichend abgesichert. Es ist dringend geboten, den Personalbedarf mit verbesserten und — soweit möglich und zweckmäßig — analytischen Methoden festzustellen. Hierfür reicht allerdings die derzeitige Organisation und Personalausstattung der für Personalwirtschaft zuständigen Stellen der Zollverwaltung nicht aus. Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem Bundesminister empfohlen, die Zuständigkeiten für Personalbemessungsaufgaben neu zu ordnen und das notwendige Personal bereitzustellen.

7.2.2

Der Bundesminister hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt. Er hat mitgeteilt, er habe sich bisher bemüht, den in den wesentlichen Aufgabenbereichen erforderlichen Personalbedarf mit möglichst geringem Personal- und Verwaltungsaufwand zu ermitteln; den für die nicht näher untersuchten Tätigkeiten erforderlichen Personalbedarf habe er durch Zuschläge abgedeckt. Er sei nunmehr bereit, die Personalbemessungsverfahren der Zollverwaltung unter Berücksichtigung der Anregungen des Bundesrechnungshofes zu verbessern. Er sei bemüht, das hierzu notwendige zusätzliche Personal zu gewinnen und entsprechend zu schulen. Anschließend werde er schrittweise die Bemessungsverfahren für die verschiedenen Aufgabenbereiche überarbeiten lassen und zunächst mit den Bereichen beginnen, die von der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes in ihrem Aufgabeninhalt nicht betroffen seien. Er werde den Bundesrechnungshof über die wichtigsten Schritte bei der Durchführung dieses Konzeptes auf dem laufenden halten.

7.2.3

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesminister zugesicherten Maßnahmen wegen der haushaltsmäßigen Auswirkungen für dringend geboten. Der Bundesminister sollte mit Nachdruck für eine zügige Verbesserung der Personalbemessung sorgen.

7.3 Personalbemessung bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte

7.3.1

Der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Bundesanstalt) wurden im Jahre 1988 rd. 11 660 Planstellen und Stellen genehmigt. Der Personalbedarf hierfür war zu etwa 66 v. H. mit arbeitswissenschaftlichen Methoden analytisch untersucht und zu rd. 34 v. H. gesetzt.

Der Bundesrechnungshof hat die Ermittlung des Personalbedarfs für ausgewählte wichtige Aufgabenbereiche, auf die rd. 35 v. H. des gesamten Personalbedarfs entfallen, untersucht (vor allem den Versicherungs- und Rentenbereich sowie die Datenerfassung in den Leistungsabteilungen mit insgesamt rd. 3 940 Dienstposten).

7.3.1.1

Die Bundesanstalt ließ in den Aufgabenbereichen, für die der Personalbedarf analytisch festgestellt werden sollte, Erhebungen durchführen und bildete aus den Ergebnissen im allgemeinen durchschnittliche Zeitbedarfswerte; mit diesen und den dazugehörigen Arbeitsmengen konnte der Personalbedarf errechnet werden. Die Planung der Erhebungen (z. B. Stichprobenplan) und die einzelnen Erhebungsergebnisse dokumentierte sie nicht; in der Regel wurden nur die zusammenfassenden Endauswertungen in der Form von Datenverarbeitungsausdrucken aufbewahrt. Der Bundesrechnungshof konnte deshalb vor allem nicht mehr nachvollziehen, welche Arbeitsbedingungen den Erhebungen zugrunde lagen, ob zwischenzeitliche Veränderungen eine Anpassung der Zeitbedarfswerte erforderten und ob die Erhebungen den Erfordernissen repräsentativer Stichproben gerecht wurden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind die Arbeiten zur Bildung von Zeitbedarfswerten nicht ausreichend dokumentiert; die Bemessungsvorgaben müssen für ihre erforderliche Anpassung an veränderte Verhältnisse und für Zwecke der Finanzkontrolle vollständig nachvollziehbar und nachprüfbar sein.

7.3.1.2

Die Bundesanstalt berücksichtigte die Personalausfälle wegen Erholungsurlaubs, Krankheit usw. bei der Berechnung der Jahresnettoarbeitstage für die Ermittlung des notwendigen Vertreterbedarfs. Dabei verminderte sie die Bruttoarbeitstage eines Jahres auch um die von ihr gewährte Dienstbefreiung am 24. Dezember, am 31. Dezember und am Geburtstag der Mitarbeiter und um den Wandertag (zusammen 2,7 Arbeitstage im längerfristigen Durchschnitt).

Der Bundesrechnungshof hat Bedenken, wenn in die Personalbedarfsberechnung Freistellungen vom Dienst als Ausfallzeiten einbezogen werden, die über die rechtlichen Regelungen hinausgehen. Für das Tarifpersonal sehen die tarifvertraglichen Vorschriften lediglich eine Arbeitsbefreiung am 24. und 31. Dezember jeweils ab 12.00 Uhr vor. Die Arbeitszeitverordnung für die Bundesbeamten regelt entsprechende Freistellungen vom Dienst nicht.

Der Personalbedarf der Bundesanstalt wäre wesentlich niedriger, wenn diese die rechtlich nicht abgesicherten Freistellungen vom Dienst bei der Personalbemessung nicht berücksichtigen würde.

7.3.1.3

Bei der Berechnung von Zeitbedarfswerten setzte die Bundesanstalt für jeden Mitarbeiter täglich pauschal 60 Minuten für Erholungszwecke und zur Befriedigung persönlicher Bedürfnisse an (ohne sachliche Verteilzeiten). Dies entspricht einem Zuschlag von 14,3 v. H. auf die analytisch festgestellten Tätigkeitszeiten.

Der Bundesrechnungshof hält diesen pauschalen Zeitansatz, der über die sonst in Bundesverwaltungen angesetzten Pauschalwerte für Erholungszwecke und für persönliche Verteilzeiten (Befriedigung persönlicher Bedürfnisse) hinausgeht, für überhöht. Hinreichende Untersuchungen, mit denen der höhere Ansatz, z. B. wegen der Art der Arbeiten und wegen besonderer Belastungen von Mitarbeitern, nachvollziehbar begründet worden wäre, konnten nicht nachgewiesen werden. Der Personalbedarf der Bundesanstalt wäre wesentlich niedriger, wenn sie ihren pauschalen Zeitansatz auf den üblichen Wert (höchstens 12 v. H. Zuschlag auf die Tätigkeitszeiten) begrenzen würde.

7.3.1.4

Mit Hilfe von Zeitbedarfswerten und Arbeitsmengen ermittelte die Bundesanstalt für den Versicherungs- und Rentenbereich die rechnerisch mögliche Auslastung (Vorschaurechnung) und die tatsächliche Belastung (Nachschaurechnung) des Personals.

Durch Vorschaurechnungen erkennbare Überkapazitäten teilte die Verwaltung der Bundesanstalt der Geschäftsführung mit und schlug vor, wie die freien Kapazitäten genutzt werden sollten. So empfahl sie im Jahre 1987 für den Versicherungsbereich, die Klärung der Versichertenkonten gemäß § 17 Zweite Datenerfassungs-Verordnung vom 29. Mai 1980 (BGBl. I S. 593) verstärkt durchzuführen.

Die Nachschaurechnung für das Jahr 1987 ergab im Versicherungsbereich für alle durchgeführten Arbeiten einen Personalbedarf von 1 278 Dienstposten, dem ein Personalbestand von 1 440 Mitarbeitern gegen-

überstand. Mit der Nachschaurechnung im Rentenbereich wurde für das Jahr 1987 ein tatsächlicher Personalbedarf von 1 218 Dienstposten bei einem Personalbestand von 1 395 Mitarbeitern belegt. Diese Rechnungen wiesen damit auf eine Personalreserve von insgesamt rd. 340 Kräften hin.

Der Bundesrechnungshof hält es betriebswirtschaftlich für bedenklich, mehr Personal vorzuhalten, als für die sach- und zeitgerechte Erledigung der notwendigen vorhersehbaren Aufgaben erforderlich ist. Selbst mit einer nutzbringenden Beschäftigung von erkennbaren Personalreserven (z. B. durch verstärkte Klärung von Versichertenkonten) ist ein Personalbestand als Bedarf auf Dauer nicht begründbar. Für etwaige unvorhergesehene Aufgaben kann die Bundesanstalt zusätzlich Zeitkräfte aufgrund einer besonderen Haushaltsermächtigung einsetzen, die auch in erheblichem Umfang genutzt wird.

7.3.2

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung und die Bundesanstalt haben zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes Stellung genommen.

Die Bundesanstalt hat zugesagt, die Dokumentation der Arbeiten zur Bildung von Zeitbedarfswerten künftig zu verbessern. Außerdem werde sie für Freistellungen von Mitarbeitern nur noch 0,7 Arbeitstage (halbtägige Freistellung vom Dienst jeweils am 24. und 31. Dezember) bei der Ermittlung der Jahresnettoarbeitstage absetzen. Von ihrem bisherigen pauschalen Zeitansatz für Erholungszwecke und für die Wahrnehmung persönlicher Bedürfnisse werde sie jedoch nicht abweichen, da die Tätigkeitszeiten mit analytischen Methoden als reine Nettoarbeitszeiten erhoben und der pauschal festgesetzte Zeitzuschlag aufgrund von organisatorischen Feststellungen ermittelt seien.

Sie teile uneingeschränkt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß nur soviel Personal vorzubehalten sei, wie für eine sach- und zeitgerechte Erledigung der notwendigen Aufgaben erforderlich sei. Dabei habe sie jedoch zu beachten, daß der Arbeitsanfall in der Leistungsverwaltung auch vom Verhalten der Versicherten abhänge und deshalb schwanke. Der Stellenansatz müsse die Schwankungsbreiten berücksichtigen, wenn nicht unvertretbar lange Bearbeitungszeiten und Qualitätsverluste eintreten sollen. Außerdem seien wegen der Komplexität der Aufgaben und eines langen Ausbildungsvorlaufes von neuen Mitarbeitern Kapazitätsreserven als Steuerungsinstrument erforderlich.

Zu berücksichtigen seien auch die vielfältigen Sonderbelastungen (z. B. durch Rechtsänderungen und gesetzlich bedingte Sonderaktionen) und die besonderen Zusatzbelastungen der Mitarbeiter (z. B. wegen Aus- und Fortbildung, Umstellung auf Einheitsraten im Renten- und Versicherungsbereich, Einarbeitungsaufwand für neue Mitarbeiter), die im Jahre 1987 eine Auslastung des Personals zwischen 95 und 100 v. H. ergeben hätten.

Für die Zukunft seien außerdem zusätzliche Belastungen durch die Umsetzung des Rentenreformgesetzes 1992 zu erwarten (z. B. Schulung der Mitarbeiter, Klärung von Kinderberücksichtigungszeiten). Diese würden die derzeitige Personalbemessung nachhaltig beeinflussen. In Anbetracht dieser Unwägbarkeiten halte sie eine personelle Kapazitätsreserve von 5 bis 10 v. H. wirtschaftlich für vertretbar.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat die Einlassungen der Bundesanstalt unterstützt.

Darüber hinaus hat er die Auffassung vertreten, für die Ermittlung des notwendigen Personalbedarfs seien von den Bruttoarbeitstagen alle Arbeitstage abzusetzen, an denen der Dienstherr auf die Dienstleistung seiner Mitarbeiter wegen allgemeiner Dienstbefreiung verzichte.

7.3.3

Die beabsichtigten Maßnahmen der Bundesanstalt verbessern zwar teilweise die Stellenbedarfsermittlung; sie reichen aber noch nicht aus.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist der über das übliche Maß hinausgehende, für alle Funktionsebenen einheitliche Zeitansatz für Erholungszwecke und für die Erledigung persönlicher Bedürfnisse mit allgemeinen organisatorischen Erhebungen der Bundesanstalt nicht zu rechtfertigen. Inwieweit ein zusätzlicher Erholungsbedarf aufgrund spezifischer außergewöhnlicher Belastungen von Mitarbeitergruppen (Funktionen) gerechtfertigt ist, wäre gezielt zu untersuchen und nachzuweisen; dies ist jedoch nicht geschehen. Es bestehen auch Bedenken, wegen Unwägbarkeiten in der Aufgabenentwicklung Kapazitätsreserven von 5 bis 10 v. H. als Steuerungsinstrument vorzuhalten. Dies ist allgemein nicht üblich und stellt das Verfahren der Stellenbedarfsermittlung grundsätzlich in Frage. Für vorhersehbare zusätzliche Arbeitsbelastungen (z. B. wegen des Rentenreformgesetzes 1992) wäre der Stellenbedarf im einzelnen zu ermitteln, im Haushaltsgenehmigungsverfahren anzumelden und zu begründen.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, für Freistellungen vom Dienst sei ein Vertreterbedarf bereitzustellen, grundsätzlich für die Fälle, die rechtlich abgesichert sind. Eine darüber hinausgehende allgemeine Dienstbefreiung darf bei der Personalbemessung nicht erfaßt werden.

Die Erörterungen mit der Bundesanstalt sind noch nicht abgeschlossen. Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten und besonders darauf achten, nach welchen Grundsätzen die Bundesanstalt ihren Personalbedarf ermittelt und welchen Einfluß Aufgaben- und Organisationsänderungen haben.

7.4

Die bisherigen Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes aus seiner Querschnittsprüfung machen deutlich, daß die geprüften Bundesverwaltungen

- Untersuchungen für die Entwicklung von Personalbemessungsvorgaben im allgemeinen nicht hinreichend dokumentieren,
- eine Vielzahl von Zuschlägen gewähren, die teilweise nicht gerechtfertigt, für vergleichbare Tatbestände ohne hinreichende Begründung unterschiedlich hoch und zum Teil mit den sonst angewandten Methoden nicht vereinbar sind, und
- teilweise Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs auswählen und Untersuchungsmethoden anwenden, die zu unzulänglichen Ergebnissen führen.

Die Bundesminister des Innern und der Finanzen sollten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes darauf hinwirken, daß die Bundesverwaltungen die Personalbemessung verstärkt nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten durchführen, analytische Untersuchungsmethoden — soweit wie möglich — anwenden und die Ergebnisse umsetzen. Dabei sollten die Bundesverwaltungen folgende Grundsätze beachten:

In den Aufgabenbereichen, für die der Personalbedarf mit analytisch entwickelten Bemessungsvorgaben berechnet wird, können neben den gesondert festgestellten Tätigkeitszeiten auch sachliche und persönliche Verteilzeiten sowie Erholungszeiten gewährt werden. Außerdem können Ansätze für andere Zeiten, die auf die Arbeitszeit anzurechnen sind (z. B. arbeitsablauf- und arbeitsmangelbedingte Wartezeiten, Rüstzeiten) erforderlich sein. Schließlich sind Personalausfälle (z. B. wegen Erholungsurlaubs, Krankheit und Fortbildung) bei der Personalbedarfsermittlung zu berücksichtigen. Besondere Ansätze für Ausfallzeiten sind grundsätzlich dann notwendig und vertretbar, wenn der Zeitbedarf für die Erledigung der Tätigkeiten mit geeigneten Methoden zutreffend und hinreichend zuverlässig ermittelt worden ist. Hierzu ist es erforderlich, daß die Aufgaben und Arbeitsbedingungen, für die die Tätigkeitszeiten festgestellt werden, ausreichend beschrieben und dokumentiert werden. Außerdem müssen die für die Ermittlung der Tätigkeitszeiten angewandten Methoden gewährleisten, daß nur diese erfaßt werden.

Sachliche und persönliche Verteilzeiten sowie Erholungszeiten, die nicht näher untersucht werden, sind durch einen pauschalen Zuschlag auf die im einzelnen festgestellten Tätigkeitszeiten abzugelten. Der Bundesminister des Innern, der für das derzeit in Arbeit befindliche Handbuch für Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung federführend ist, geht in Übereinstimmung mit den daran beteiligten Ressorts und dem Bundesrechnungshof davon aus, daß dieser pauschale Zuschlag nach dem gegenwärtigen Stand höchstens zwischen 12 v. H. und 15 v. H. betragen sollte. Der niedrigere Wert ist dann anzuwenden, wenn bestimmte Bestandteile dieses Zuschlages in den Grundzeiten enthalten oder anderweitig berücksichtigt sind (z. B. allgemeine Rüstzeiten, Lesen fachrelevanter Literatur).

Bei der Anerkennung dieser Zeitzuschläge ist zu prüfen, inwieweit festgestellte arbeitsmangel- und arbeitsablaufbedingte Wartezeiten — insbesondere als Erholungszeiten — angerechnet werden können und der Zuschlag deshalb entsprechend zu vermindern ist. Sollten ausnahmsweise wegen der besonderen Art der Aufgaben und der Belastung der Mitarbeiter höhere Ansätze für die genannten Zeiten erforderlich sein, sind diese durch besondere Untersuchungen zu begründen.

7.5

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesminister des Innern, die Bundesverwaltungen über die dargelegten Grundsätze der Personalbemessung alsbald zu unterrichten. Dabei kann das vorgesehene Handbuch des Bundesministers des Innern für die Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung hilfreich sein, das mit Unterstützung des Bundesrechnungshofes erarbeitet wird.

Bundesminister für Wirtschaft
(Einzelplan 09)

8 Verrechnung von Gemeinkosten bei öffentlichen Aufträgen zu Selbstkostenpreisen

8.0

Der Bundesminister hat es versäumt, rechtzeitig Maßnahmen zur Aufhebung einer zugunsten der deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie getroffenen preisrechtlichen Förderregelung einzuleiten. Dadurch ist dem Bund in den Jahren 1987 und 1988 ein Schaden in mindestens zweistelliger Millionenhöhe entstanden.

8.1

8.1.1

Der weitaus überwiegende Teil der öffentlichen Aufträge für die Luftwaffe wird zu Selbstkostenpreisen unter Anwendung der Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten, einer Anlage zur Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen, vergeben. Nach Nr. 4 Abs. 2 der Leitsätze sind für die Preisermittlung nach Art und Höhe nur diejenigen Kosten zu berücksichtigen, die bei wirtschaftlicher Betriebsführung zur Erstellung der Leistungen entstehen. Eine wirtschaftliche Betriebsführung wird grundsätzlich angenommen, wenn die Kapazitäten zu mindestens 80 v. H. ausgelastet sind. Wird diese Grenze unterschritten, dürfen die Gemeinkosten nicht mehr in vollem Umfang verrechnet werden. Als Ausnahme von der 80-v. H.-Mindestgrenze beschloß die Bundesregierung am 25. September 1966 für den Bereich der deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie, daß bei der Ermittlung von Selbstkostenpreisen die Gemeinkosten erst gekürzt werden, wenn die Kapazitätsauslastung weniger als 60 v. H. beträgt. Die Regelung sollte der Erhaltung und Förderung dieses Industriezweigs, insbesondere der Verbreiterung seines zivilen Geschäftsanteils dienen.

8.1.2

Im Jahre 1983 teilte der Bundesminister der Verteidigung dem Bundesminister mit, daß die Gründe für die 60-v. H.-Regelung weggefallen seien, und bat ihn in seiner Eigenschaft als federführendes Ressort, die zur Aufhebung der Regelung erforderlichen Schritte zu ergreifen. Obwohl der Bundesminister die Verhandlungen, die er danach mit der Industrie über die beabsichtigte Aufhebung führte, im Februar 1986 abgeschlossen hatte, wurde die entsprechende Entscheidung der Bundesregierung erst am 11. April 1989 — im Rahmen der Beschlußfassung über den Vierten Bericht des Koordinators für die Luft- und Raumfahrt (Koordinator) — getroffen. Nach neueren Erhebungen des Bundesrechnungshofes lag die Kapazitätsauslastung in einem Unternehmen im Jahre 1987 bei 68 v. H. und 1988 bei 66 v. H. Die Planzahlen für das Jahr 1989 zeigen weiter fallende Tendenz.

8.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß die Aufhebung der 60-v.H.-Regelung mit der Beschlußfassung über den Bericht des Koordinators verbunden und damit um drei Jahre verzögert wurde. Dadurch ist dem Bund ein beträchtlicher Schaden entstanden. Wäre die 60-v. H.-Regelung rechtzeitig — im Frühjahr 1986 — aufgehoben worden, hätte der Bund allein dem einen Unternehmen in den Jahren 1987 und 1988 einen Betrag in zweistelliger Millionenhöhe nicht zu zahlen gehabt.

8.3

Der Bundesminister hat zu dem Vorwurf der verzögerten Aufhebung der 60-v. H.-Regelung zunächst erwidert, die Regelung sei wegen der zur Zeit guten Beschäftigungslage in der Luft- und Raumfahrtindustrie ohne Bedeutung. Diese Aussage hat er im Bemerkungsverfahren nicht wiederholt und sich zu der Feststellung des Bundesrechnungshofes über den Schaden nicht geäußert. Im übrigen hat er mit geteilt, der Bundesminister der Verteidigung habe auf seine Bitte das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) angewiesen, bei der Ermittlung der Selbstkosten in der Luft- und Raumfahrtindustrie die Kapazitätsauslastung betriebsindividuell zu prüfen. Dabei habe das Bundesamt Besonderheiten der Industrie (z. B. langjährige Programmzyklen in Verbindung mit der Einführung und Erprobung neuer Technologien unter Sicherstellung eines hohen Qualitätsstandards) zu berücksichtigen.

8.4

Um Schaden vom Bund abzuwenden, wird der Bundesminister künftig nicht mehr gerechtfertigte Vergünstigungen unverzüglich beseitigen müssen. Insbesondere darf die in der Anweisung des Bundesministers der Verteidigung an das Bundesamt enthaltene Einschränkung, Besonderheiten der Industrie seien zu berücksichtigen, nicht dazu führen, daß die Gemeinkosten weiterhin auch bei niedriger Kapazitätsauslastung preisrechtlich in vollem Umfang anerkannt werden. Der Bundesminister sollte deshalb alsbald für eine Klarstellung sorgen.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob bei den öffentlichen Aufträgen für die Luftwaffe nur die bei einer wirtschaftlichen Betriebsführung entstehenden Gemeinkosten in den Selbstkostenpreisen verrechnet werden.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

9 Gewährung von Zuwendungen an den Stabilisierungsfonds für Wein (jetzt: Deutscher Weinfonds)
(Kapitel 10 02 Titel 682 01)

9.0

Der Bundesminister hat in den Jahren 1985 bis 1987 dem Stabilisierungsfonds für Wein — jetzt: Deutscher Weinfonds — Bundesmittel gewährt, obwohl der Weinfonds über erhebliche Rücklagen verfügte und diese in den betreffenden Jahren noch aufgestockt hat.

9.1

Große Erntemengen und durch Weinskandale verursachte Absatzeinbußen führten in den Jahren ab 1983 zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Weinbaubetriebe, vor allem im Mosel-Saar-Ruwer-Gebiet. Deshalb beschloß die Bundesregierung finanzielle Hilfsmaßnahmen. In Abstimmung mit der EG wurde entschieden, Mittel für Weinabsatzförderungsmaßnahmen einzusetzen.

Die Mittel erhielt auf seinen Antrag hin der Stabilisierungsfonds für Wein — jetzt: Deutscher Weinfonds (Weinfonds) —, eine aufgrund des Weinwirtschaftsgesetzes errichtete bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Mainz. Sie untersteht der Rechtsaufsicht des Bundesministers. Die Anstalt hat die Aufgabe, die Qualität des Weines und dessen Absatz durch Erschließung und Pflege des Marktes zu fördern.

Der Weinfonds begründete seinen Zuwendungsbedarf im wesentlichen damit, daß sein Beitragsaufkommen wegen der veränderten Absatzlage beim Wein nicht mehr ausreiche, um Aufgaben des „überregionalen Marketings" zu erfüllen. Er benötige deshalb bis zu einer Beitragserhöhung eine „Überbrückungsfinanzierung".

9.2

Der Bundesminister gewährte zu diesem Zweck in den Jahren

1985	7,00 Mio. DM
1986	3,00 Mio. DM
1987	2,82 Mio. DM

als nicht rückzahlbare Zuwendungen.

Die Durchführung der mit Haushaltsmitteln des Bundes finanzierten Werbemaßnahmen wurde durch einen dafür gebildeten Beirat unterstützt und überwacht. Diesem Beirat gehörten auch zwei Vertreter des Bundesministers an.

Die flüssigen Mittel und Rücklagen des Weinfonds entwickelten sich in den Jahren 1985 bis 1987 wie in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Wie daraus zu ersehen ist, erhöhte der Weinfonds seine Rücklagen in den Jahren 1985 bis 1987 um 0,16 Mio. DM, 0,79 Mio. DM und 0,624 Mio. DM, also um insgesamt rd. 1,6 Mio. DM, die er überwiegend zinsgünstig auf Festgeldkonten anlegte. Im gleichen Zeitraum stiegen seine flüssigen Mittel um 2,6 Mio. DM.

Als Zuwendungsempfänger war der Weinfonds verpflichtet, zur Überwindung von Absatzschwierigkeiten seiner Aufgabe entsprechend neben den Zuwendungen auch eigene Mittel einzusetzen. Er hat es jedoch unterlassen, seinem Eigeninteresse sowie seiner finanziellen Leistungsfähigkeit entsprechend dazu beizutragen, den Förderzweck zu erreichen.

Der Weinfonds benötigte somit zumindest in Höhe des Rücklagenzuwachses keine Bundesmittel für die Verstärkung von Werbemaßnahmen. Insoweit hat der Bundesminister Haushaltsmittel ohne zwingenden Grund verausgabt und damit gegen das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung verstoßen.

9.3

Der Bundesminister vertritt die Auffassung, es habe sich bei den Zuwendungen um Projektförderungen gehandelt. Da diese sich somit nur auf einzelne abgegrenzte Vorhaben bezogen und nicht der Abdeckung der gesamten Ausgaben gedient hätten, müßten die gesamten Vermögensverhältnisse und damit die eigenen Finanzierungsmöglichkeiten des Weinfonds außer Betracht bleiben. Im übrigen habe er sich bei seiner Entscheidung auf die ihm vorgelegten Wirtschaftspläne verlassen, die jeweils Entnahmen aus den Rücklagen auswiesen. Die tatsächlichen Vermögensverhältnisse des Weinfonds habe er bei den Bewilligungen der Zuwendungen nicht kennen können, da ihm die jeweiligen Jahresabschlüsse nicht vorgelegen hätten.

Jahr	flüssige Mittel zum Jahresende	Veränderungen der flüssigen Mittel gegenüber dem Vorjahr	Rücklagenbestand zum Jahresende	Rücklagenänderung nach Wirtschaftsplan	tatsächliche Rücklagenänderung
	in Mio. DM				
1985	2,5	1,3	5,2	−1,5	+0,16
1986	3,8	1,3	6,0	−1,3	+0,79
1987	3,8	—	6,6	−1,6	+0,624

9.4

Die Darlegungen des Bundesministers sind nicht geeignet, die Beanstandung zu entkräften.

Eine Projektförderung liegt nicht vor. Aufgabe des Fonds ist es, Qualität und Absatz des Weines durch Erschließung und Pflege des Marktes zu fördern. Damit gehört es zu seinen Pflichten, bei Absatzrückgang geeignete Werbemaßnahmen durchzuführen. Nach den eigenen Begründungen des Weinfonds bezog sich der Förderzweck darauf, eine durch Absatzschwankungen bedingte Knappheit der Mittel für die Werbung so lange zu „überbrücken", bis die Abgaben für den Weinfonds erhöht werden konnten.

In Höhe verfügbarer Rücklagenmittel bestand indessen kein „Überbrückungs-" und damit auch kein Zuwendungsbedarf. In jedem Fall hätte der Weinfonds nach allgemeinen Grundsätzen seine Eigenmittel einsetzen müssen, bevor er Bundesmittel in Anspruch nahm.

Der Einwand des Bundesministers, er habe den ihm zur Antragsbegründung vorgelegten Wirtschaftsplänen die tatsächliche Vermögenslage nicht entnehmen können, überzeugt nicht. Zum einen durfte der Bundesminister die Bewilligung der Zuwendungen in Höhe mehrerer Millionen DM nicht allein auf Planwerte stützen. Er war vielmehr verpflichtet, nachprüfbare Unterlagen, z. B. in Form eines Vermögensstatus, anzufordern. Zum anderen hätte er sich durch seine Vertreter im Beirat rechtzeitig über die finanzielle Situation des Weinfonds informieren können.

9.5

Der Bundesminister wird bei Zuwendungen darauf zu achten haben, daß künftig Haushaltsmittel des Bundes nicht eher und nur insoweit verausgabt werden, als der Zuwendungsempfänger nicht auf Eigenmittel zurückgreifen kann. Er wird auch zu prüfen haben, ob

Rückzahlungsansprüche geltend gemacht werden können.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung
(Einzelplan 11)

10 Rechtsaufsicht über die Länder bei der Durchführung des Bundesversorgungsgesetzes

10.0

Der Bundesminister hat im Versorgungsbereich wiederholt trotz Vorhaltung Jahre gebraucht, insbesondere eigene Irrtümer bei der Auslegung des geltenden Rechts richtigzustellen. Sein Säumnis führte zu unterschiedlichen Verwaltungsübungen in den Ländern, zur Ungleichbehandlung Versorgungsberechtigter und zu vermeidbaren Mehrausgaben zu Lasten des Bundes.

10.1

Rechtswidrig bewilligte Leistungen, die auf bestandskräftigen begünstigenden Verwaltungsakten beruhen, können begrenzt oder gemindert werden, wenn ein Wandel der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse eingetreten ist (§ 48 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 und 2 Sozialgesetzbuch X. Buch — SGB X —).

Der Bundesminister hatte im Jahre 1982 den Ländern im Bereich der Kriegsopferversorgung empfohlen, die Vorschrift in den Fällen anzuwenden, in denen ein Teil der Leistung zu Unrecht gewährt wurde, nicht jedoch, wenn überhaupt kein Anspruch bestand.

Hiergegen hatte der Bundesrechnungshof seinerzeit rechtliche Bedenken erhoben. Er hatte den Bundesminister aufgefordert, die Länder darauf hinzuweisen, daß die Rechtsvorschrift auch auf bestandskräftige Verwaltungsakte anzuwenden ist, die im vollen Umfang rechtswidrig sind. Die Empfehlung des Bundesministers führt nämlich zu einer erheblichen Besserstellung derjenigen, denen eine Leistung überhaupt nicht zusteht und die trotzdem künftig in den Genuß dieser rechtswidrigen Leistung zuzüglich aller Erhöhungen kommen sollen, während die Empfänger einer ihnen nur teilweise nicht zustehenden Leistung gemäß § 48 Abs. 3 SGB X den allmählichen Abbau des rechtswidrigen Teiles hinnehmen müssen.

Weil der Bundesminister trotz Drängens des Bundesrechnungshofes und mehrerer Länder von einer solchen Klarstellung bis Anfang 1989 absah, entwickelten sich in den Ländern unterschiedliche Verwaltungsübungen.

Erst als der Bundesrechnungshof dem Bundesminister mitteilte, er beabsichtige nunmehr, Bundestag und Bundesrat zu unterrichten, erwiderte der Bundesminister, er habe bereits ein Rundschreiben an die Länder zu dieser Frage vorbereitet. Dieses Rundschreiben ist im Februar 1989 ergangen. Es entspricht der vom Bundesrechnungshof seit dem Jahre 1982 vertretenen Auffassung.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß bei früherer Verwirklichung seiner Empfehlung nach grober Schätzung Ausgaben von insgesamt mehr als 1 Mio. DM hätten vermieden werden können.

10.2

Die geschilderte zögerliche Arbeitsweise des Bundesministers im Versorgungsbereich wurde auch in weiteren Fällen beobachtet.

10.2.1

So benötigte der Bundesminister trotz Drängens mehrerer Länder und des Bundesrechnungshofes mehr als drei Jahre, um eine von ihm in einem Rundschreiben vertretene unzutreffende Auffassung zu der Vorschrift des § 1 Abs. 3 Satz 3 des Gesetzes über die Versorgung der Opfer des Krieges (BVG) richtigzustellen, die die Rücknahme der Anerkennung von Gesundheitsstörungen regelt.

10.2.2

Ferner war der Bundesminister seit dem Jahre 1985 vom Bundesrechnungshof und den Ländern gebeten worden, eine Fachtagung durchzuführen, um wesentliche Fragen zur Auslegung des SGB im Interesse einer bundeseinheitlichen Verwaltungspraxis zu klären. Diese Tagung fand erst im April 1988 statt und führte nur zu Teilergebnissen.

10.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß es der Bundesminister trotz der wiederholten Vorhaltungen durch ihn und mehrere Länder jahrelang versäumt hat, in den genannten Fällen im Interesse einer effizienten und zeitnahen Aufgabenerledigung eine einheitliche und gesetzesgemäße Verwaltungspraxis sicherzustellen.

10.4

Der Bundesminister hat sich konkret nur zum ersten Fall (Nr. 10.1) geäußert. Zur Frage der Anwendbarkeit des § 48 Abs. 3 SGB X hat er geltend gemacht, er habe deshalb nicht schneller handeln können, weil dem der Vertrauensschutz der Betroffenen entgegengestanden habe, die durch eine Änderung der Gesetzesauslegung belastet worden wären. Außerdem habe er sowohl aus rechtsstaatlichen als auch aus Zweckmäßigkeitsgründen die Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes abgewartet, das in einer einschlägigen Rechtsfrage habe entscheiden müssen. Zu bedenken sei auch, daß die Länder dem Bund unter Berufung auf die bundesstaatliche Ordnung ein Weisungsrecht ihnen gegenüber bestritten. Nach seiner Erfahrung sei seine Äußerung allein nicht ausreichend, um eine allgemeine Beachtung zu erzielen.

Die Höhe des vom Bundesrechnungshof angegebenen Schadens könne er nicht nachvollziehen. Er hat zugesagt, sich zu bemühen, Verzögerungen in Zukunft zu vermeiden.

10.5

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Beurteilung fest. Die vom Bundesminister zum ersten Fall genannten Gründe rechtfertigen es nicht, über einen Zeitraum von sechs Jahren eine uneinheitliche Verwaltungspraxis in den Ländern hinzunehmen, zumal die Mehrzahl der Länder bereits so verfuhr, wie es der Bundesrechnungshof gefordert hatte.

Auch der Hinweis des Bundesministers, er habe den Vertrauensschutz der Betroffenen beachten müssen, rechtfertigt nicht sein säumiges Verhalten. Der Vertrauensschutz ist bei der inhaltlichen Gestaltung des § 48 Abs. 3 SGB X beachtet worden. Einen Vertrauensschutz entgegen geltendem Recht gibt es nicht.

Der Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes vermag ebenfalls nicht zu überzeugen. Auch ein von ihm erwartetes Urteil rechtfertigt nicht eine über sechsjährige Untätigkeit. Dies gilt um so mehr, als dem Bundesminister der Regelungsbedarf seit dem Jahre 1982 bekannt war, das Verfahren beim Bundessozialgericht jedoch erst im Jahre 1987 anhängig wurde. Außerdem ist das angeführte Urteil in seinen tragenden Gründen nicht einschlägig, weil ihm kein Fall zugrunde liegt, in dem die gesamte Leistung zu Unrecht gewährt worden war.

Daß die Länder das BVG durchführen und ein Weisungsrecht der Bundesregierung bestreiten, kann kein Grund für die Untätigkeit des Bundesministers sein. Die Bundesregierung übt nach Artikel 84 Abs. 3 GG die Aufsicht über die dem geltenden Recht entsprechende Gesetzesausführung aus. Dies schließt das Bemühen um eine einheitliche Anwendung des Bundesrechts ein. Gerade wegen der von den Ländern wiederholt betonten Eigenständigkeit und der sich daraus ergebenden Gefahr einer unterschiedlichen Verwaltungspraxis hat der Bundesminister nach Auffassung des Bundesrechnungshofes darauf hinzuwirken, daß eine gesetzeskonforme und einheitliche Verwaltungsübung sichergestellt wird.

Die Einwände des Bundesministers überzeugen auch deswegen nicht, weil er in anderen Bereichen (so in der Rentenversicherung), in denen dieselben verfahrensrechtlichen Bestimmungen gelten, die Anwendung der Änderungsvorschrift nicht nur auf teilweise rechtswidrige Verwaltungsakte eingeschränkt hat.

Der Bundesrechnungshof hat den Schaden auf der Grundlage repräsentativer Angaben eines Landes hochgerechnet. Der Bundesminister selbst hat keine Gegenrechnung vorgelegt.

Der Bundesminister sollte künftig — entsprechend seiner Absichtserklärung — zügiger reagieren, insbesondere Irrtümer bei der Auslegung des geltenden Rechts schneller richtigstellen und eine einheitliche und gesetzeskonforme Verwaltungspraxis in den Ländern zeitnah sicherstellen.

11 Aufsichtsführung des Bundesministers über die Bundesverbände der Krankenkassen, Verbände der Ersatzkassen und die Kassenärztlichen Bundesvereinigungen
(Kapitel 11 01)

11.0

Der Bundesminister hat bisher die seiner Aufsicht unterstehenden Bundesverbände der Krankenkassen, Verbände der Ersatzkassen und Kassenärztlichen Bundesvereinigungen nicht einer regelmäßigen Aufsichtsprüfung unterzogen. Einige Aufsichtsprüfungen wurden zögerlich abgewickelt und in einzelnen Punkten nicht ordnungsgemäß abgeschlossen.

11.1

Der Bundesminister führt die Aufsicht über die Bundesverbände der Krankenkassen, die Verbände der Ersatzkassen und die Kassenärztlichen Bundesvereinigungen. Er ist gesetzlich verpflichtet, die Einhaltung der rechtlichen Vorschriften, die für diese Einrichtungen maßgebend sind, zu überwachen und kann in diesem Rahmen auch die Geschäfts- und Rechnungsführung prüfen. Ein Zeitraum, innerhalb dessen die Aufsichtsprüfungen durchzuführen sind, ist in den gesetzlichen Bestimmungen nicht vorgesehen.

Ab Januar 1990 hat der Bundesminister nach dem Gesetz zur Strukturreform im Gesundheitswesen (Gesundheits-Reformgesetz) vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2477) neben den Aufsichtsprüfungen mindestens alle fünf Jahre die Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung der Spitzenverbände der Krankenkassen auch im Hinblick auf ihre Wirtschaftlichkeit zu prüfen.

In der Vergangenheit führte der Bundesminister Aufsichtsprüfungen nur unregelmäßig durch; die Kassenärztlichen Bundesvereinigungen wurden seit mehr als zwölf Jahren, die Verbände der Ersatzkassen seit mehr als 26 Jahren nicht geprüft. Dies ergibt sich im einzelnen aus nachfolgender Übersicht der durchgeführten Prüfungsverfahren:

- Verband der Angestellten-Krankenkassen e. V. im Jahre 1962,
- Verband der Arbeiter-Ersatzkassen e. V. im Jahre 1962,
- Bundesverband der Betriebskrankenkassen im Jahre 1964,
- Bundesverband der Innungskrankenkassen im Jahre 1971,
- Bundesverband der Ortskrankenkassen im Jahre 1973,
- Kassenärztliche Bundesvereinigung in den Jahren 1959 und 1976 sowie
- Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung in den Jahren 1960 und 1976.

Die örtlichen Erhebungen bei diesen Aufsichtsprüfungen wurden im Auftrag des Bundesministers von einer Prüfgruppe des Bundesversicherungsamtes durchgeführt. Auf der Grundlage der von der Prüfgruppe gewonnenen Erkenntnisse erarbeitete der Bundesminister den jeweiligen Bericht.

In einigen Fällen lagen zwischen den örtlichen Erhebungen und dem Erstellen der Berichte längere Zeiträume, im Einzelfall bis zu 22 Monate. Darüber hinaus wurden Beanstandungen im Prüfungsverfahren nicht mit der gebotenen Dringlichkeit verfolgt; Feststellungen der im Jahre 1976 durchgeführten Aufsichtsprüfungen waren im November 1988 noch nicht erledigt.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister Aufsichtsprüfungen nicht regelmäßig durchführte, die Prüfungsverfahren zu lange dauerten und daß einzelne Prüfungsfeststellungen jahrelang unerledigt blieben.

Vom Bundesminister beanstandetes Verwaltungshandeln wurde somit unverhältnismäßig lange fortgesetzt.

11.3

Der Bundesminister hat eingeräumt, eine wirksame Aufsicht erfordere, daß Prüfungen regelmäßig durchgeführt und daß sie zügig abgewickelt werden.

Die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel hat der Bundesminister mit fehlenden organisatorischen und personellen Voraussetzungen für ordnungsgemäße Aufsichtsprüfungen begründet.

11.4

Der Bundesrechnungshof hält die Ausführungen des Bundesministers für nicht überzeugend. Die Bundesverbände der Krankenkassen, die Verbände der Ersatzkassen sowie die Kassenärztlichen Bundesvereinigungen unterstehen bereits seit Jahrzehnten der Aufsicht des Bundesministers.

Der Bundesminister sollte die ihm durch das Gesetz auferlegten Aufsichtspflichten endlich erfüllen. Er hätte schon längst die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufsichtsprüfungen schaffen müssen. Er wird nunmehr unverzüglich für Abhilfe zu sorgen haben.

Wenn ihm dies auch unter Beteiligung des Bundesversicherungsamtes nicht gelingt, ist zu befürchten, daß er den ihm zusätzlich auferlegten Prüfungspflichten nach dem Gesundheits-Reformgesetz gleichfalls nicht nachkommt.

Der Bundesrechnungshof wird auch insoweit die Entwicklung beobachten.

12 Informationsdienst „Ausländer in Deutschland"
(Kapitel 11 09 Titel 685 01)

12.0

Seit dem Jahre 1983 erstellt und vertreibt ein privates Institut im Auftrag des Bundesministers den Informationsdienst „Ausländer in Deutschland". Die Kosten, die sich in den Jahren 1986 und 1987 auf rd. 184 000 DM und 176 000 DM beliefen, trägt der Bundesminister. Ein Entgelt wird von den Beziehern nur in wenigen Einzelfällen erhoben. Der Bundesrechnungshof regt die Einführung eines angemessenen Entgeltes für den Bezug des Informationsdienstes an.

12.1

Um die Ausländerarbeit öffentlicher und privater Stellen zu verbessern, folgte der Bundesminister der Anregung eines privaten Institutes und erteilte ihm im Jahre 1983 den Auftrag zur Herstellung des Informationsdienstes „Ausländer in Deutschland" (AID). Damit sollten Informations- und Koordinationsmängel behoben werden.

Die sogenannte Nullnummer erschien im Jahre 1983 mit einer Auflage von 2 000 Exemplaren. In der Folgezeit erhöhte sich die Auflage auf 10 000, vom Jahre 1986 an auf 15 000 Exemplare, die mit einem Umfang von durchschnittlich 16 Seiten vierteljährlich erscheinen. Beliefert werden Ministerien, Bundes- und Landtagsabgeordnete, Kommunen, der Deutsche Gewerkschaftsbund, die Bundesanstalt für Arbeit, der „Sprachverband Deutsch für ausländische Arbeitnehmer e. V.", die Wohlfahrtsverbände, autonome Gruppen (mit 1 676 Exemplaren) sowie Betriebe (mit 2 373 Exemplaren). Die vom Bundesminister getragenen Kosten betrugen in den Jahren 1986 und 1987 rd. 184 000 DM und 176 000 DM. Der Informationsdienst wurde fast ausschließlich kostenlos abgegeben. So wurden in den Jahren 1986 und 1987 nur Abonnementgebühren in Höhe von jeweils 224 DM vereinnahmt.

AID versteht sich als „Informationsbörse". Die Druckwerke enthalten im wesentlichen Beiträge Dritter, die in der Ausländerarbeit tätig sind (private Initiativen, Verbände, kommunale Stellen) und die gebotene Plattform zur Eigendarstellung und Projektbeschreibung nutzen. Daneben werden gelegentlich Berichte großer Firmen über Ausländerprojekte und statistisches Material des Bundesministers, der Bundesanstalt für Arbeit und des Statistischen Bundesamtes abgedruckt sowie andere Informationsdienste in der Ausländerarbeit vorgestellt.

In der dreiköpfigen Redaktion ist ein Referatsleiter des Bundesministers vertreten.

Gegen das Projekt hatte der Bundesrechnungshof Einwände erhoben. Er hatte bezweifelt, daß dem ausgewählten Bezieherkreis damit wesentlich neue Er-

kenntnisse vermittelt werden, und sich gegen die kostenlose Abgabe ausgesprochen.

Nachdem der Bundesminister seine Absicht bekundet hatte, u. a. den Benutzerkreis einzuschränken und eine Entgeltregelung zu prüfen, hatte der Bundesrechnungshof im Jahre 1984 seine Einwände zunächst zurückgestellt.

12.2

Der Bundesrechnungshof hat seine Kritik an der kostenlosen Abgabe der Publikation wiederholt. Er hält große Teile des Inhalts von AID für entbehrlich und die kostenlose Abgabe für unvereinbar mit den Grundsätzen wirtschaftlicher Haushaltsführung.

Mit der Vorstellung anderer Informationsdienste sowie der Selbstdarstellung bestehender Initiativen und Projektgruppen erschöpft sich der eigentliche Erstinformationswert von AID. Die übrigen die Ausgaben füllenden Beiträge stellen nur Informationen aus zweiter Hand dar, die dem interessierten Leser bereits aus den Ursprungsquellen bekannt sein dürften. Für die eigenschöpferischen Leistungen sind die von dem Institut für das eigene Personal in Rechnung gestellten Kosten in Höhe von 123 000 DM im Jahre 1986 und von 96 000 DM im Jahre 1987 überhöht, zumal da in der dreiköpfigen Redaktion ein Referatsleiter des Bundesministers mitwirkt und weder die redaktionelle Aufbereitung von Beiträgen und Meldungen aus anderen Informationsdiensten noch die Präsentation von Drittbeiträgen besonderen Aufwand verursacht.

Der Bundesrechnungshof hat es für geboten gehalten, eine Erneuerung der Auftragsvergabe an das Institut von einer Entgeltregelung abhängig zu machen und sicherzustellen, daß sich AID wirtschaftlich überwiegend selbst trägt. Die Abgabe gegen angemessenes Entgelt würde auch das Interesse der Leser an der Publikation und deren vom Bundesminister und dem Institut behauptete Akzeptanz deutlich werden lassen.

Der Bundesminister hält die Herausgabe eines ausländerpolitischen Informationsdienstes auf Bundesebene auch in Zukunft für unverzichtbar und plant für AID eine inhaltliche Neukonzeption. Er hat erneut zugesagt, das Bemühen um zahlende Abonnenten zu verstärken. Deshalb habe er auch das Institut unter Hinweis auf eine sonst nötige Einstellung von AID abermals auf diese Verpflichtung hingewiesen.

12.3

Der Bundesminister wird die Förderung des Informationsdienstes einzustellen haben, wenn die Abgabe gegen angemessenes Entgelt nicht realisierbar ist.

13 Lehrerfortbildung
(Kapitel 11 09 Titel 685 01)

13.0

Die „Grundsätze für die Förderung von Sprachkursen" des vom Bundesminister finanzierten „Sprachverband Deutsch für ausländische Arbeitnehmer e. V." fordern grundsätzlich von den im Sprachunterricht für Ausländer eingesetzten Lehrkräften eine Zusatzqualifikation als „Kursleiter Deutsch für ausländische Arbeitnehmer". Von den im Jahre 1987 bei den Maßnahmeträgern tätigen 4 500 Lehrkräften unterrichtete annähernd die Hälfte ohne diese Zusatzqualifikation.

Die Seminare zur Erlangung dieser Qualifikation können wegen der hohen Fluktuation der Sprachkursleiter und der beschränkten Anzahl der Seminarplätze dieses Mißverhältnis nicht auf Dauer ausgleichen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, die Förderung der Lehrerfortbildung neu zu regeln.

13.1

Der „Sprachverband Deutsch für ausländische Arbeitnehmer e. V." fördert seit dem Jahre 1974 im Auftrag und mit Mitteln des Bundes Sprachunterricht für ausländische Arbeitnehmer und deren Familienangehörige aus den ehemaligen Anwerbeländern und den EG-Mitgliedstaaten. Er leitet die Fördermittel des Bundes (im Jahre 1987 rd. 33 Mio. DM) an Maßnahmeträger weiter, die diese Sprachkurse mit eigenem Personal oder Honorarkräften durchführen.

Die Förderungsgrundsätze machen eine Förderung im Regelfall davon abhängig, daß die Kursleiter eine besondere Zusatzqualifikation als „Kursleiter Deutsch für ausländische Arbeitnehmer" erworben haben.

Diese Zusatzqualifikation konnte bis zum Jahre 1984 durch Teilnahme an unterrichtspraktischen Einweisungs- und Fortbildungsseminaren erworben werden, die von mehreren Maßnahmeträgern im Auftrag des Sprachverbandes auf Kosten des Bundesministers durchgeführt wurden.

Im Jahre 1984 entschied sich der Bundesminister für die Einstellung dieser Seminarreihe. Seine eigenen Feststellungen und die „Evaluationsstudie" eines privaten Instituts hatten ergeben, daß für den großen Teil der Seminarteilnehmer, die bereits über Unterrichtspraxis verfügten, eine unterrichtspraktische Einweisung nicht sinnvoll war. Die Mehrzahl der Teilnehmer arbeitete zudem auf Honorarbasis und betrachtete die Unterrichtserteilung nur als befristete Nebenverdienstmöglichkeit. Die große Fluktuation unter den Lehrkräften führte dazu, daß immer wieder neue Kursleiter eingewiesen werden mußten.

Für einen zunächst befristeten Zeitraum vom 1. Januar 1985 bis 31. Dezember 1989 beauftragte der Bundesminister das Goethe-Institut in München, Seminare zur Erlangung der Zusatzqualifikation zu entwickeln und durchzuführen. Die bei diesem Projekt anfallenden Personalkosten wurden für die Gesamtlaufzeit auf 3 Mio. DM festgesetzt, die erstattungsfä-

higen Sachkosten für die Jahre 1985 und 1986 auf je 405 000 DM begrenzt. Der Bundesminister beabsichtigt, den Vertrag zu verlängern.

Nach dem Jahresbericht 1985 des Goethe-Instituts fanden in diesem Zeitraum 15 einwöchige bis 14tägige Seminare statt, in denen 168 Kursleiter, davon 36 bereits mit Zusatzqualifikation, fortgebildet wurden. Nur wenige der Teilnehmer waren als Sprachkursleiter hauptberuflich tätig. Das Goethe-Institut stellte fest, daß das differenzierte Seminarangebot von den Zielgruppen zum Teil undifferenziert wahrgenommen worden sei und die Maßnahmeträger darauf achten sollten, nur solche Kursleiter zu den Seminaren zu entsenden, die im Rahmen der Sprachverbandsaktivitäten unterrichten.

Der Jahresbericht 1986 weist 18 Seminare mit insgesamt 251 Teilnehmern aus. Auch in diesem Zeitraum hat nach der Beurteilung des Goethe-Instituts keine befriedigende Lösung für die Seminarplatzvergabe gefunden werden können. Die Teilnehmerzahlen für die Seminare in den Jahren 1987 und 1988 hat der Bundesminister mit 240 und 320 angegeben. Von den im Jahre 1987 bei den Maßnahmeträgern tätigen 4500 Lehrkräften unterrichtete annähernd die Hälfte ohne die Zusatzqualifikation.

Nach einer im Jahre 1988 vom Bundesminister veranlaßten Untersuchung (Sprachkursanalyse), die auf der Befragung von 314 Kursleitern beruhte, leiteten diese im Durchschnitt rd. vier Jahre lang Kurse des Sprachverbandes. 70,1 v. H. der Befragten unterrichteten auf der Basis von Honorarverträgen, nur 16,4 v. H. hatten eine feste, unbefristete Anstellung bei einem Maßnahmeträger.

Von den Befragten waren rd. 55 v. H. Lehrer (mit 1. und 2. Staatsexamen oder Magisterexamen), 21 v. H. Studenten oder Hochschulabsolventen, 15 v. H. Sozial-/Diplom-Pädagogen oder Sozialarbeiter, und 9 v. H. kamen aus anderen Berufen.

Untersuchungen, die über Erforderlichkeit und Wert der Zusatzqualifikation im Hinblick auf eine optimale Sprachvermittlung Aufschluß geben, z. B. durch vergleichende Befragungen von Sprachkursteilnehmern, liegen nicht vor.

13.2

Der Bundesrechnungshof hält die Qualifikationsmaßnahmen für wenig effektiv. Er vermag weder den Jahresberichten des Goethe-Instituts noch der erwähnten Sprachkursanalyse zu entnehmen, daß gegenüber dem Vorgängerverfahren ein grundsätzlicher Wandel bei der Qualifizierung eingetreten wäre. Die Feststellungen der „Evaluationsstudie" zur Lehrerfortbildung des Sprachverbandes aus dem Jahre 1984 treffen auch auf das derzeitige Qualifizierungsverfahren zu.

Daß nur etwa die Hälfte der in den Sprachkursen unterrichtenden Lehrkräfte über die Zusatzqualifikation als Kursleiter verfügt, hat seine Ursache nicht nur in der beschränkten Seminarplatzkapazität. Entscheidend ist vielmehr die hohe Fluktuation der Lehrkräfte. Selbst wenn dauerhaft Seminarplätze in der bisherigen Größenordnung vorgehalten würden, könnte wegen des ständigen Zu- und Abgangs der Lehrkräfte und der kurzen Dauer ihres Unterrichtsengagements nur ein Teil der Bewerber den Förderungsgrundsätzen gemäß qualifiziert werden.

Da einer Ausweitung des Seminarplatzangebotes in der Trägerschaft des Bundesministers finanzielle Grenzen gesetzt sind, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Zusatzqualifikation, wenn der Bundesminister nicht auf sie verzichten wolle, nur noch von Kursleitern zu fordern, die weder auf eine Lehrer- oder verwandte Berufsausbildung noch auf unterrichtspraktische Erfahrungen verweisen können.

13.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß er den Anteil der Kursleiter, die ohne Zusatzqualifikation unterrichten, für zu hoch, aber die Kursleiterqualifizierung weiter für unverzichtbar halte. Er wolle jedoch in Abstimmung mit dem Sprachverband die Anregung des Bundesrechnungshofes aufnehmen und bei bestimmten Kursleitern davon absehen. Dies gelte für Lehrer, die das Studium „Deutsch für Ausländer" absolviert haben, wie auch für Kursleiter, die die Lehrbefähigung für eine Fremdsprache haben. Diese beiden Gruppen machten rd. 25 v. H. aller Kursleiter aus. Darüber hinaus solle in Zukunft für Kursleiter, die eine pädagogische Ausbildung in anderen Fächern an einer Hochschule erhalten haben (etwa 30 v. H. der Kursleiter), die Kursleiterfortbildung in dreitägigen anstelle der einwöchigen bis 14tägigen Seminaren regional vom Goethe-Institut durchgeführt werden.

Für die noch verbleibenden 45 v. H. der Kursleiter werde das „ausdifferenzierte Qualifizierungsangebot" des Goethe-Instituts fortgeführt. Dies entspreche im Grundsatz der Gruppe, für die auch der Bundesrechnungshof eine Kursleiterqualifizierung für angebracht halte.

Eine höhere Quote von durch spezielle Seminare qualifizierten Kursleitern habe vor allem deshalb nicht erreicht werden können, weil sich die Fluktuation der Lehrkräfte nicht reduziert habe. Die Untersuchung „Sprachkursanalyse" zeige aber, daß — wahrscheinlich auch vor dem Hintergrund einer sich verschlechternden Arbeitsmarktsituation gerade für Lehrer — der Verbleib der Lehrer in den vom Sprachverband geförderten Kursen sich verbessert habe. Auf der Grundlage der Erfahrungen mit dem Projekt beim Goethe-Institut erscheine es möglich, das Angebot an Fortbildungsplätzen ohne zusätzliche Kosten auf jährlich 600 bis 650 auszubauen.

13.4

Der Bundesrechnungshof teilt nicht die Einschätzung, daß sich die Verbleibdauer der Lehrer in den Sprachkursen verbessert habe. Entsprechende Schlüsse können aus der Untersuchung „Sprachkursanalyse" nicht gezogen werden, da Vergleichszahlen der Vorjahre fehlen und sich die Arbeitsmarktsituation für Lehrer

seit Vorliegen der „Evaluationsstudie" nicht wesentlich verändert hat.

Der Bundesminister wird die angekündigten Maßnahmen alsbald durchzuführen haben.

Bundesminister für Verkehr
(Einzelplan 12)

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
(Einzelplan 25)

14 Neubau eines Dienstgebäudes für das Bundesministerium für Verkehr
(Kapitel 25 04 Titel 720 01)

14.0

Im Neubau eines Dienstgebäudes für das Bundesministerium werden alle Referatsleiter, Referenten, Sachbearbeiter und Mitarbeiter einzeln in 18 m² großen Büroräumen untergebracht. Hierdurch werden mindestens 1 500 m² Büroraumfläche mehr geschaffen, als nach den Bestimmungen über die Höchstflächen für Geschäftszimmer von Bundesbehörden gerechtfertigt wäre. Die Baukosten für die über den Regelbedarf hinausgehenden Büroflächen werden rd. 6,5 Mio. DM betragen.

Die Planung des Erweiterungsbaus für die Abteilung Seeverkehr und der zwei Wohnhäuser für Hausmeister und Haustechniker ist unwirtschaftlich.

14.1

Für das Bundesministerium für Verkehr wird ein Dienstgebäude mit einem Erweiterungsbau und zwei Hausmeisterwohnhäusern errichtet. Die Gesamtkosten werden auf rd. 154 Mio. DM veranschlagt (davon rd. 625 000 DM für die zwei Wohnhäuser)

14.2 Raumprogramm für Büroräume

14.2.1

Entsprechend dem Raumbedarfsplan des Bundesministers vom 17. März 1978, dem der Bundesminister der Finanzen zugestimmt hat, wird jeder Referatsleiter, Referent, Sachbearbeiter und Mitarbeiter einzeln in einem einheitlich 18 m² großen Büroraum untergebracht. Für 80 Referatsleiter, 263 Sachbearbeiter und 54 Mitarbeiter werden demzufolge 397 Büroräume mit 7 146 m² Grundfläche gebaut. Nach den geltenden Richtlinien über die Höchstflächen für Geschäftszimmer der Bundesbehörden dürfen im Rahmen einer Gesamtveranschlagung für Referatsleiter 24 m², für Referenten 18 m², für Sachbearbeiter 12 m² und für Mitarbeiter 9 m² rechnerisch berücksichtigt werden.

14.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß entsprechend dem Raumbedarfsplan des Bundesministers einheitlich 18 m² große Büroräume im Hauptgebäude und im Erweiterungsbau geschaffen werden und dadurch die zulässige Höchstfläche von 5 562 m² um 1 584 m² überschritten wird. Diese Überschreitung hat die Baukosten um rd. 6,5 Mio. DM erhöht. Eine flexible Belegung hätte der Bundesminister durch eine entsprechende Aufteilung der zulässigen Gesamtnutzfläche erreichen können.

14.2.3

Der Bundesminister hat dargelegt, daß er trotz seiner schlechten Erfahrungen mit der Belegung unterschiedlich großer Büroräume den Raumbedarfsplan für den Neubau des Dienstgebäudes zunächst nach den geltenden Richtlinien aufgestellt und zur Vermeidung baulicher Änderungen bei künftigen Organisationsänderungen den Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau gebeten habe, flexible Wände und entsprechende Vorkehrungen bei den Versorgungsanlagen einzubauen. Nachdem jener ihn auf die Kostenfolgen hingewiesen habe, habe er im Interesse einer flexiblen Raumnutzung den Vorschlag gemacht, alle Büroräume bis zur Referatsleiterebene einheitlich 18 m² groß auszulegen, denn es sei im Ergebnis wirtschaftlicher, hierfür einmalig zusätzliche Mittel aufzuwenden, als immer wieder bei Organisationsänderungen Mittel für Umbaumaßnahmen ausgeben zu müssen. Nach Besprechungen zwischen den beteiligten Ressorts auf Leitungsebene habe der Bundesminister der Finanzen schließlich für den Neubau einen Raumbedarf festgestellt, der die Planung einheitlich 18 m² großer Räume zuließ.

Der Bundesminister hat außerdem eingewandt, die in den Richtlinien festgelegten Höchstflächen für Geschäftszimmer reichten nicht aus. Sie entsprächen nicht den neuzeitlichen Vorstellungen über die Ablauforganisation in einem Ministerium und dem Raumbedarf für Bildschirmarbeitsplätze.

Der Bundesminister der Finanzen hat erklärt, daß die Gründe für seine damalige Entscheidung den Akten nicht klar zu entnehmen seien. Er habe aber inzwischen sichergestellt, daß die Richtlinien für die Höchstflächen künftig einheitlich angewendet würden.

14.2.4

Das Vorbringen des Bundesministers kann die durch die Überschreitung der Richtlinien verursachten Mehrkosten nicht rechtfertigen. Es ist zwar zu begrüßen, daß der Bundesminister von seinem ursprünglichen Wunsch nach flexiblen Zwischenwänden wegen der noch höheren Kosten Abstand genommen hat. Der Verzicht auf diese unwirtschaftliche Bauweise zwingt aber nicht zur Überschreitung der zulässigen Höchstflächen. Zwar ist nicht auszuschließen, daß es bei organisatorischen Veränderungen innerhalb des Ministeriums im Einzelfall zu Schwierigkeiten bei der Be-

legung unterschiedlich großer Räume kommen kann. Solche organisatorische Änderungen haben in den Ressorts aber bisher keinen so erheblichen Umfang angenommen, daß es als wirtschaftlich angesehen werden könnte, insgesamt mehr als die nach den Richtlinien zulässigen Flächen zu schaffen. Sie rechtfertigen auch nicht einheitliche Raumgrößen von 18 m^2 bis zur Referatsleiterebene.

Der Bundesrechnungshof hält die in den geltenden Richtlinien festgelegten Höchstflächen der Geschäftsräume auch in Ministerien für angemessen. Wegen der immer kompakteren Bauweise der Datensichtgeräte entsteht hierfür kein wesentlicher zusätzlicher Raumbedarf. Die vom Bundesminister ergänzend unterbreiteten Vorstellungen über die künftige Ablauforganisation der Ministerien sind nicht so weit ausgereift, daß sie den zuständigen Ressorts Anlaß geben, sie in den Richtlinien über den Raumbedarf zu berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Wertung fest, daß die Mehrkosten von rd. 6,5 Mio. DM für die einheitlich großen Büroräume nicht gerechtfertigt sind. Er erwartet, daß nach der Erklärung des Bundesministers der Finanzen die Anwendung der Richtlinien bei allen Hochbaumaßnahmen des Bundes künftig sichergestellt ist.

14.3 Erweiterungsbau für die Abteilung Seeverkehr

14.3.1

Die Abteilung Seeverkehr des Bundesministers mit 107 Bediensteten ist seit vielen Jahren nach Hamburg ausgelagert. Bereits vor Planungsbeginn stand beim Bundesminister fest, daß die Abteilung aus dienstlichen Gründen von Hamburg nach Bonn in den Neubau verlegt werden sollte. Dennoch wurde die Entscheidung zunächst nicht getroffen. Das genehmigte Raumprogramm für den Neubau vom 17. März 1978 führte den Raumbedarf für die Abteilung Seeverkehr (einschließlich Raumreserve) deshalb nur nachrichtlich auf. Dementsprechend enthielt die nach dem Architektenwettbewerb ausgewählte Planung statt des Baukörpers selbst zunächst für den Erweiterungsbau nur eine Grundstücksfläche, die in den Bebauungsplan übernommen wurde.

Während der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau mit dem Planungsauftrag vom 19. Mai 1982 die Planung des Hauptgebäudes im Maßstab 1 : 100 für die Haushaltsunterlagen-Bauausarbeiten ließ, wurde für den Erweiterungsbau lediglich eine Vorplanung im Maßstab 1 : 500 entwikkelt. Auf der Grundlage dieser Vorplanung wurden die Baukosten des Erweiterungsbaus mit rd. 9,9 Mio. DM geschätzt und bei der Genehmigung der Haushaltsunterlagen-Bau- im November 1983 vom Bundesminister der Finanzen gesperrt, weil die Verlegung der Abteilung Seeverkehr noch nicht feststand.

Im März 1984 entschied der Bundesminister, die Abteilung Seeverkehr von Hamburg nach Bonn in den Neubau zu verlegen. Die für den Erweiterungsbau veranschlagten Mittel wurden vom Deutschen Bundestag mit der Maßgabe qualifiziert gesperrt, daß vor der Freigabe der Mittel die Wirtschaftlichkeit der Verlegung der Abteilung Seeverkehr nachzuweisen sei. Nachdem die Sperre im März 1986 aufgehoben worden war, erteilte der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau den Auftrag, den Erweiterungsbau weiterzuplanen und auszuführen.

Der Erweiterungsbau wird als dreibündiger Baukörper — d. h. mit zwei parallelen Fluren und einer nicht natürlich belichteten Innenzone — ausgeführt, der im Erdgeschoß durch einen Glasgang mit dem Hauptgebäude verbunden ist. Er hat außerdem einen eigenen Eingang mit Pförtnerloge.

Nach dem neuesten Belegungsplan soll im Erweiterungsbau eine andere Abteilung des Bundesministers untergebracht werden, damit die Abteilung Seeverkehr nicht räumlich von den übrigen Abteilungen abgesetzt bleibt.

14.3.2

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Bundesminister beanstandet, daß die Entscheidung über die Unterbringung der Abteilung Seeverkehr im Neubau zu spät gefallen sei. Der Planungs- und der Bauablauf sind dadurch erheblich beeinträchtigt worden. Die späte Entscheidung des Bundesministers hat dazu geführt, daß ein vom Hauptgebäude getrennter unwirtschaftlicher und funktionell ungünstiger Erweiterungsbau errichtet wird.

Gegenüber dem Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß er die unwirtschaftliche Planung des Erweiterungsbaus zugelassen hat und ausführen ließ. Nach dem Architektenwettbewerb hätte er die ausgewählte Planung dahin korrigieren müssen, daß das Hauptgebäude durch eine oder mehrere Gebäudeflügel erweitert wird. Die zusätzlichen Flächen hätten dadurch wirtschaftlicher gebaut und funktionell besser in das Hauptgebäude integriert werden können, als dies mit dem räumlich abgesetzten Erweiterungsbau möglich ist. Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hätte diese Korrektur auch noch nach der verspäteten Entscheidung des Bundesministers vornehmen können. Weiter hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau die Planung des Erweiterungsbaus nicht hat optimieren lassen. Dabei hätte der dreibündige Anbau zu einem zweibündigen Baukörper verkleinert werden müssen; dadurch wären die Baukosten verringert worden und die unbelichteten Räume zwischen den Fluren wären entfallen.

14.3.3

Der Bundesminister hat gegen den Vorwurf der zu späten Entscheidung über die Verlegung der Abteilung Seeverkehr eingewandt, die Leitung habe die politischen Widerstände gegen die Verlegung lange Zeit nicht überwinden können. Nachdem die Entscheidung im Herbst 1984 gefallen sei, habe sich deren Umsetzung weiter dadurch verzögert, daß die

Wirtschaftlichkeit der Verlegung der Abteilung Seeverkehr gegenüber dem Deutschen Bundestag habe nachgewiesen werden müssen. Für die hierdurch verursachte weitere Verzögerung um zwei Jahre trage der Bundesminister keine Verantwortung.

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat die Auffassung vertreten, daß die Entscheidung für einen eigenen Baukörper sinnvoll gewesen sei, da bei der Genehmigung der Haushaltsunterlagen-Bau- noch nicht endgültig festgestanden habe, ob die Abteilung Seeverkehr nach Bonn verlegt würde. Der vom Hauptgebäude abgesetzte Baukörper hätte der Ungewißheit Rechnung getragen; er hätte nämlich ohne Beeinträchtigung des Dienstbetriebes jederzeit auch nach dem Bezug des Hauptgebäudes errichtet werden können. Zudem sei wegen der Unsicherheit im Zusammenhang mit der Verlegung der Abteilung Seeverkehr von Anfang an gefordert worden, den Erweiterungsbau so zu planen, daß er auch von einer anderen Dienststelle getrennt hätte genutzt werden können. Ferner sei die Grundfläche des Erweiterungsbaus bereits im Bebauungsplan als separater Baukörper festgeschrieben worden. Diese planungsrechtliche Vorgabe sowie die erhebliche Bauverzögerung hätten der Umplanung des Erweiterungsbaus nach der Entscheidung des Bundesministers über die Verlegung der Abteilung Seeverkehr entgegengestanden.

Zur fehlenden Planungsoptimierung des Erweiterungsbaus hat der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau eingeräumt, daß das Gebäude um rd. 5 m schmaler als zweibündiger Baukörper hätte ausgeführt werden können. Dies hätte seiner Meinung nach aber eine Verlängerung des Baukörpers bewirkt, die mit dem Bebauungsplan nicht zu vereinbaren gewesen wäre. Seiner Meinung nach wäre eine Volumenreduzierung des Baukörpers um höchstens 15 v. H. erreichbar gewesen.

14.3.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Planung des Erweiterungsbaus unwirtschaftlich ist und daß der Bundesminister und der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau bei zeit- und sachgerechten Entscheidungen diese nachteilige Lösung hätten verhindern können.

Da die dienstliche Notwendigkeit der Verlegung der Abteilung Seeverkehr nach Bonn seit langem feststand, hätte der Bundesminister gerade auch im Hinblick auf das Neubauvorhaben die Entscheidung unverzüglich herbeiführen müssen. Daß er dabei politische Widerstände überwinden und gegenüber dem Deutschen Bundestag die Wirtschaftlichkeit der Verlegung nachweisen mußte, kann den Bundesminister nicht entlasten, denn es gehört zu seinen Aufgaben, die als notwendig und sachgerecht erkannten Entscheidungen rechtzeitig vorzubereiten und zu treffen.

Die unwirtschaftliche Planung des Erweiterungsbaus kann der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau nicht damit rechtfertigen, daß er wegen der Ungewißheit der künftigen Nutzung ein multifunktionales Gebäude errichten mußte. Zu keinem Zeitpunkt lag während der Planungsphase ein genehmigtes Raumprogramm eines anderen Nutzers vor, das der Planung des Erweiterungsbaus hätte zugrunde gelegt werden dürfen.

Da die Erweiterungsfläche im Bebauungsplan aufgrund des Ergebnisses des Planungswettbewerbes festgelegt worden ist, hätten die für die Verlängerung der Gebäudeflügel erforderlichen Flächen bei rechtzeitiger Planungskorrektur im Bebauungsplan als bebaubare Flächen ausgewiesen werden können.

Die Gebäudearme hätten wirtschaftlicher und ohne erhebliche Beeinträchtigung des Dienstbetriebes im Hauptgebäude jederzeit verlängert werden können.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die gebotene Optimierung der Planung wegen der damals noch nicht entschiedenen Frage der Verlegung der Abteilung Seeverkehr zurückgestellt und vernachlässigt worden.

Im übrigen belegen vom Bundesrechnungshof angestellte Planungsstudien, daß der Erweiterungsbau bei Verzicht auf die zusätzlichen Raumreserven und den dreibündigen Baukörper um mehr als 15 v. H. hätte verkleinert werden können.

Der Bundesminister sollte künftig seine Raumforderungen an Neubauvorhaben rechtzeitig stellen. Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sollte eindringlicher darauf bestehen, daß die Nutzer ihm für seine Planung klare und vollständige Vorgaben liefern, auf deren Grundlage er eine wirtschaftliche Planung entwickeln lassen kann. Er wird auch bei nachträglichen Forderungen sicherstellen müssen, daß die dadurch veranlaßten Planungen wirtschaftlich sind.

14.4 Planung der zwei Wohnhäuser für Hausmeister und Haustechniker

14.4.1

Der Raumbedarfsplan des Bundesministers weist zwei Wohnungen von je 100 m^2 für einen Hausmeister und einen Haustechniker aus. Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau genehmigte in der Haushaltsunterlage-Bau- für diese Dienstwohnungen zwei freistehende Winkelbungalows mit Teilunterkellerung. Die Grundrisse der Häuser sind stark gegliedert; vor dem Eingang, dem Schlafzimmer und dem Wohnzimmer befinden sich überdachte Gebäuderücksprünge; für einige Räume sind Eckfenster vorgesehen. Jedes Gebäude erhält eine getrennte Heizung mit Warmwasserversorgung.

14.4.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß für den Hausmeister eine Wohnung vorgesehen wird. Die Pförtner, die das Dienstgebäude Tag und Nacht bewachen, können die Störungsmeldungen der eingebauten zentralen Leittechnik ohne weiteres aufnehmen und an die Wartungsfirmen weitergeben. Auch die

Wohnung des Haustechnikers hat der Bundesrechnungshof für entbehrlich gehalten. Der Neubau enthält keine technischen oder sicherheitstechnischen Anlagen, die die ständige Rufbereitschaft und damit die Wohnnähe eines Technikers erfordern.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof die Planung der Dienstwohnungen als unzweckmäßig und unwirtschaftlich beanstandet. Dienstwohnungen sollten — soweit notwendig — grundsätzlich im Dienstgebäude selbst untergebracht werden. Dies dient nicht nur der Sicherheit des Gebäudes, sondern ist auch erheblich wirtschaftlicher als der Bau separater Wohnhäuser.

Ferner hätten die Baukosten der Wohnhäuser wesentlich gesenkt werden können, etwa durch Verzicht auf die Flachbauweise, die Vor- und Rücksprünge der Fassaden und die ungewöhnliche Anordnung der Fenster.

14.4.3

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat die Notwendigkeit der Dienstwohnungen damit begründet, daß das neue Dienstgebäude mit einer Fülle technischer und sicherheitstechnischer Anlagen ausgestattet werde und deshalb die ständige Rufbereitschaft eines Haustechnikers gewährleistet sein müsse, der sich mit dem Hausmeister ablösen solle.

Außerdem sprächen die Erfahrungen mit Wartungsfirmen dafür, sich nicht ausschließlich auf diese zu verlassen. Die Pförtner seien im übrigen mit der Analyse der Störungsmeldungen und der fachgerechten Reaktion häufig überfordert.

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat zwar eingeräumt, daß eine in das Dienstgebäude einbezogene Dienstwohnung weniger koste; er hält aber die mit dem Bundesminister abgestimmte Lösung für gerechtfertigt, weil der Wohnwert der Häuser erheblich höher sei.

Der Standard der Wohnhäuser sei im Rahmen der städtebaulichen Gesamtanlage an der Qualität der Dienstgebäude ausgerichtet worden. Dies habe den Vorteil gehabt, daß die Bauarbeiten in Verbindung mit denen für das Dienstgebäude hätten ausgeschrieben und dadurch wesentlich günstiger hätten ausgeführt werden können.

14.4.4

Das Vorbringen des Bundesministers entkräftet die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht. Die technischen und sicherheitstechnischen Anlagen des Dienstgebäudes können vom Pförtnerdienst mitüberwacht werden. Die Störungsmeldungen der zentralen Leittechnik werden von den modernen Geräten so weit aufbereitet, daß auch ein Sachunkundiger das Notwendige veranlassen kann. Im übrigen gibt es genügend zuverlässige Wartungsfirmen, die auch außerhalb der Dienstzeiten kurzfristig zur Verfügung stehen. Deshalb sieht der Bundesrechnungshof in diesen Fällen keine Notwendigkeit für die Unterbringung eines Hausmeisters oder eines Haustechnikers im Dienstgebäude.

Der höhere Wohnwert der freistehenden Dienstbungalows steht in keinem angemessenen Verhältnis zu den Mehrausgaben für die Dienstwohnungen im Dienstgebäude. Die Wohnungen lassen sich so in das Dienstgebäude einfügen, daß gegenseitige Beeinträchtigungen zwischen Dienstbetrieb und Wohnen ausgeschlossen sind.

Ferner sind das Dienstgebäude und die Wohnhäuser nicht einheitlich gestaltet, so daß die teure Planung und Ausführung der Wohnhäuser nicht gerechtfertigt sind. Die Gewerke für die Wohnhäuser und das Dienstgebäude hätten in jedem Fall gemeinsam ausgeschrieben werden können.

14.5

Über den vorliegenden Fall hinaus sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wegen der im Regelfall gegebenen Unwirtschaftlichkeit des Baues von Dienstwohnungen der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau mit den zuständigen Ressorts sicherstellen, daß Wohnungen für Hausmeister und Haustechniker grundsätzlich nicht für Dienstgebäude vorgesehen werden, wenn diese ständig von Pförtnern besetzt sind. Sofern Dienstwohnungen noch notwendig sind, sollten sie aus Sicherheits- und Wirtschaftlichkeitsgründen in die Dienstgebäude eingeplant werden.

Bundesminister für Verkehr
(Einzelplan 12)

15 Stufenweiser Bau einer zweibahnigen Bundesfernstraße
(Kapitel 12 10)

15.0

Eine Straßenbauverwaltung ließ in Ausführung des Bedarfsplanes für den Ausbau der Bundesfernstraßen einen 4,5 km langen Abschnitt der Bundesstraße 404 als zweibahnige Kraftfahrstraße mit je zwei Fahrstreifen sowie mit einem Mittelstreifen feststellen. Auf Drängen betroffener Gemeinden stimmte der Bundesminister einer zunächst zweistreifigen Umgehungsstraße in der Mitte des künftigen Straßenquerschnittes zu. Es werden beim Endausbau erhebliche Mehrkosten entstehen, weil die jetzige Straße mit ihren Nebenanlagen nahezu völlig beseitigt werden muß.

15.1

Eine im Auftrag des Bundes tätige Straßenbauverwaltung ließ im Jahre 1985 die Pläne für einen 4,5 km langen Abschnitt der Bundesstraße 404 als zweibahnige Kraftfahrstraße in Regelausführung mit je zwei Fahrstreifen und einem Mittelstreifen entsprechend den Vorgaben des Bedarfsplanes für den Ausbau der Bundesfernstraßen feststellen.

Der Bau dieser Straße war besonders dringlich, weil sie als Umgehungsstraße die letzte Ortsdurchfahrt im Verlauf eines rd. 100 km langen Abschnittes der Bundesstraße 404 ersetzen sollte.

Da sich zwei betroffene Gemeinden gegen den zweibahnigen Ausbau wandten, wurde auf ihr Drängen hin der Planfeststellungsbeschluß mit Zustimmung des Bundesministers mit der Bestimmung versehen, daß als „1. Baustufe" zunächst eine Fahrbahn mit beidseitigen Radwegen gebaut werden sollte. Der dadurch bedingte 19 m breite Querschnitt erforderte eine Lage der Straße in der Mitte des späteren zweibahnigen 23 m breiten Querschnittes.

Der nach der Regelausführung vorgesehene Vollausbau auf der Grundlage des Planfeststellungsbeschlusses soll erst vollzogen werden, wenn die Verkehrsmengen die Leistungsfähigkeit des einbahnigen Querschnittes überschreiten.

Die Straßenbauverwaltung ließ die Umgehungsstraße in der Mitte des späteren Querschnittes bauen. Infolgedessen waren zwei Überführungen einer Landes- und einer Kreisstraße so zu gestalten, daß sie den künftigen zweibahnigen Querschnitt ohne die sonst übliche Stütze im Mittelstreifen überspannen.

Der Erdkörper, die Entwässerungsanlagen und die Brücken im Verlauf der Umgehungsstraße über zwei Wasserläufe und eine Kreisstraße wurden für den vorläufigen Querschnitt bemessen.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister einer Ausführung unter Inkaufnahme erheblicher Mehrkosten beim planfestgestellten späteren Vollausbau zugestimmt hat.

Er hält bei der gewählten Bauausführung die Bezeichnung „1. Baustufe" für unzutreffend, weil beim späteren zweibahnigen Ausbau nahezu die gesamte Straßenbefestigung und die Entwässerungsanlage beseitigt sowie die Brücken über die Wasserläufe und über die Kreisstraße umgebaut werden müssen. Es können lediglich die beiden Straßenüberführungen unverändert erhalten bleiben.

Der Bundesrechnungshof hat auch die Anlage der Radwege entlang der Umgehungsstraße für unwirtschaftlich und unzweckmäßig gehalten. Deren räumliche Trennung von der Umgehungsstraße mit einer Trassenführung durch den Ort wäre bedarfsgerechter und verkehrssicherer gewesen.

Der Bundesminister hätte der Aufnahme der von den Gemeinden gestellten Forderungen in den Planfeststellungsbeschluß nicht zustimmen dürfen. Er hätte die unwirtschaftliche Bauweise verhindern und verlangen müssen, daß die Umgehungsstraße als „1. Baustufe" beim späteren zweibahnigen Ausbau als eine Richtungsfahrbahn im wesentlichen unverändert genutzt werden kann. Dann hätten auch die Straßenüberführungen mit Stützen im Mittelstreifen kostengünstiger erstellt werden können.

15.3

Der Bundesminister hat die Mittellage der Straße mit Platzmangel begründet. Die zweistreifige Umgehungsstraße sei einschließlich der Radwege nicht auf der einen Hälfte der künftigen Straße unterzubringen gewesen. Eine Führung der Radwege durch den Ort sei weniger verkehrssicher und bedürfe zusätzlicher Brücken über die Umgehungsstraße. Auf Radwege habe auch deshalb nicht verzichtet werden können, weil die Umgehungsstraße nur der Lückenschluß der durchgehend mit Radwegen ausgestatteten Bundesstraße sei. Die Formulierung „1. Baustufe" beziehe sich nicht auf eine technische Bauweise; es handele sich vielmehr um eine zeitliche Komponente.

Wegen der Dringlichkeit des Baues der Umgehungsstraße und der Gefahr, daß die betroffenen Gemeinden deren Bau durch Einschaltung des Rechtsweges verzögert hätten, habe der Bundesminister dem Bau der Umgehungsstraße in Mittellage mit Radwegen zugestimmt. Die beim Endausbau zu erwartenden Mehrkosten halte er für vertretbar. Inwieweit diese erheblich sein sollten, sei nicht nachvollziehbar oder nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand zu beurteilen. Zum Zeitpunkt des Baues der zweiten Fahrbahn in etwa 20 Jahren sei die bisherige Straßendecke ohnehin zu erneuern. Die Brückenbauwerke seien so angelegt, daß sie für eine zweibahnige Straße weiterverwendet werden könnten. Von einer nahezu völligen Beseitigung der Umgehungsstraße könne keine Rede sein. Nur eine rd. 500 m lange Entwässerungsleitung müsse neu errichtet werden. Der Vorwurf einer unwirtschaftlichen Planung treffe nicht zu.

15.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Beurteilung aufrecht.

Es kann dahingestellt bleiben, ob die Bezeichnung „1. Baustufe" nur eine zeitliche Komponente darstellt. Die Dringlichkeit der Maßnahme rechtfertigt nicht die Inkaufnahme von Mehrkosten in Höhe von mehreren Millionen DM, die beim Endausbau auf der Grundlage der festgestellten Pläne für die nahezu völlige Beseitigung der mittigen Fahrbahn und ihren Neubau in Seitenlage anfallen werden.

Auch der Hinweis des Bundesministers auf den Platzmangel begründet nicht die unwirtschaftliche Bauweise der „1. Baustufe" Ohne Radwege wäre die Umgehungsstraße auf der einen Hälfte der künftigen Straße unterzubringen gewesen. Die Verpflichtung, die Umgehungsstraße mit Radwegen auszustatten, ergibt sich nicht — nur weil die anschließenden Abschnitte damit ausgestattet sind — aus Gründen der Streckencharakteristik. Die Radwege wären zweckmäßigerweise schon in der „1. Baustufe" durch den Ort zu führen gewesen, weil sie beim Endausbau der Bundesstraße als zweibahnige Kraftfahrstraße aus Sicherheitsgründen nicht neben der Straße verbleiben können. Dementsprechend waren die Pläne für den Endzustand auch ohne Radwege festgestellt worden. Ein Radwegverlauf durch den Ort käme im übrigen

den Bedürfnissen und der Sicherheit des Radfahrverkehrs, der sich überwiegend als zwischenörtlicher Verkehr darstellt, mehr entgegen als ein Verlauf entlang einer Straße des weiträumigen Verkehrs.

Die dem Verschleiß unterliegende Straßendecke ist nur eine dünne Schicht der gesamten Straßenbefestigung, die beim Endausbau nahezu vollständig beseitigt werden muß. Ferner müssen die entlang der Straße verlaufenden Radwege und Entwässerungsgräben verlegt werden. Nur die zwei Überführungen können unverändert verwendet werden. Die Brücken im Verlauf der Umgehungsstraße bedürfen wesentlicher Änderungen wie z. B. einer Verlängerung der Brückenwiderlager, eines Neubaus der Seitenflügel und einer Änderung oder Erneuerung der Brückenplatte.

15.5

Der Bundesminister wird dafür zu sorgen haben, daß künftig beim stufenweisen Bau von zweibahnigen Bundesfernstraßen so verfahren wird, daß die in der „1. Baustufe" erstellten Anlagen ohne wesentliche Änderungen in den Endzustand integriert werden können.

16 Einführung eines Radiosondensystems durch den Deutschen Wetterdienst
(Kapitel 12 14 Titel 547 01)

16.0

Dem Deutschen Wetterdienst ist es in mehr als 20 Jahren trotz hohen Aufwandes und der Einschaltung eines privatwirtschaftlichen Unternehmens nicht gelungen, die Entwicklung eines neuen Radiosondensystems für die Gewinnung von meteorologischen Meßdaten erfolgreich abzuschließen. Der Bundesminister hat seine im Jahre 1983 gemachte Zusage, das System sofort einzusetzen, nicht eingehalten.

16.1

Der Deutsche Wetterdienst unterhält sechs aerologische Stationen, an denen durch Ballonaufstiege Meßwerte aus der freien Atmosphäre für Wettervorhersage und Flugwetterberatung ermittelt werden. Eine seit den 60er Jahren eingesetzte, weitgehend mechanisch arbeitende Radiosonde (Typ M 60) erfordert hohen Personalaufwand und ist mit meßtechnischen Fehlern behaftet.

Im Jahre 1966 wurde mit der Entwicklung eines automatisierten Radiosondensystems begonnen. Damit sollte sowohl die Meßwertgewinnung verbessert als auch Personal eingespart werden. Die neu entwikkelte Sonde (Typ RSG 78) wurde nach Erprobungsaufstiegen im Jahre 1979 für „einführungsreif" erklärt; sie kam jedoch nach Erklärungen des Bundesministers wegen technischer Schwierigkeiten nicht zum Einsatz. Die von einem Privatunternehmen weiterentwickelte Sonde (Typenbezeichnung RSG 78 C) erklärte der Bundesminister im Februar 1982 für „verfügbar"; im Jahre 1983 sagte er bei der Erörterung der Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1980 vom 21. September 1982 (Drucksache 9/2108 Nr. 21) im Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses den „sofortigen" Einsatz des Systems zu.

Die Zusage des Bundesministers aus dem Jahre 1983 wurde nicht erfüllt. Es folgten weitere Entwicklungsarbeiten mit mehr als 400 Erprobungsflügen, für die in den Jahren 1982 bis 1987 Ausgaben in Höhe von rd. 1,4 Mio. DM anfielen. Erst Ende des Jahres 1987 wurde die Sonde in einer der sechs aerologischen Stationen des Deutschen Wetterdienstes eingeführt.

In der Folgezeit fielen von 730 Sonden 159 aus oder mußten trotz zweimaliger Prüfung und meßtechnischer Einstellung durch den Hersteller und beim Deutschen Wetterdienst bei den Startvorbereitungen ausgesondert werden. Dies entspricht einer Ausfallquote von 22 v. H., während die durchschnittliche Ausfallquote der aus den 60er Jahren stammenden Sonde M 60 rd. 2,5 v. H. beträgt. Die Qualität der Sonde ist noch immer unbefriedigend. Derzeit wird daher noch die Sonde M 60 eingesetzt, ergänzt um ein als Übergangslösung entwickeltes halbautomatisiertes Auswertungsverfahren.

Seit dem Jahre 1985 ist als Ergebnis eines Vergleichsfluges zwischen der Sonde M 60 und zwei anderen Sonden beim Seewetteramt des Deutschen Wetterdienstes eine Sonde eines ausländischen Herstellers im Einsatz. Dieses Gerät kostet 288 DM (Stückpreis), der Aufstieg (ohne Personalausgaben) zusätzlich 84 DM, zusammen 372 DM; die Sonde RSG kostet demgegenüber 426 DM (Stückpreis), der Aufstieg ohne Personalausgaben zusätzlich 143 DM, zusammen 569 DM.

16.2

Der Bundesrechnungshof hat den langen Zeitraum und das immer noch unzulängliche Ergebnis der Entwicklung der neuen Sonde (Typ RSG) beanstandet. Das Vorgehen bei der Automation des Aerologischen Dienstes hat im wesentlichen zu keiner technischen Verbesserung geführt und ist auch wirtschaftlich nicht vertretbar. Die Erklärungen des Bundesministers entsprechen nicht den tatsächlichen Gegebenheiten. Die Verzögerungen hält der Bundesrechnungshof insbesondere angesichts der nicht übermäßig schwierigen Technik für nicht ausreichend begründet und bei den zu erwartenden Einsparungen an Sach- und Personalkosten nicht für gerechtfertigt. Im übrigen sind in anderen Staaten und auch beim Seewetteramt des Deutschen Wetterdienstes bereits seit geraumer Zeit Sonden zu wesentlich geringeren Kosten und mit befriedigendem Ergebnis in Gebrauch.

16.3

Der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme den Sachverhalt im wesentlichen bestätigt.

Er hat ausgeführt, er habe sich vom Jahre 1983 an regelmäßig vom Deutschen Wetterdienst über den Stand berichten lassen und auf eine zügige Realisierung gedrängt. Der vorgesehene Zeitplan (1984 bis 1987) habe nicht eingehalten werden können, da die Fertigung der Sonde durch die Herstellerfirma nicht den Erwartungen entsprochen habe. So hätte die Beseitigung meßtechnischer Mängel bei der Luftdruckmessung ungewöhnlich lange Zeit in Anspruch genommen. Erst Ende 1987 habe deshalb der offizielle Aufstiegsbetrieb an einer Station aufgenommen werden können. Die anfangs guten Ergebnisse hätten sich im Jahre 1988 sehr stark verschlechtert. Trotz wiederholter Aufforderungen des Deutschen Wetterdienstes an die Lieferfirma seien die wieder aufgetretenen Mängel noch nicht beseitigt. Er werde prüfen lassen, ob gegen den Hersteller Schadenersatzansprüche bestehen. Im übrigen seien die bei Sonden zu lösenden meßtechnischen Probleme besonders komplex.

Eine Alternative habe nicht bestanden. Die Entscheidung über den Einsatz einer ausländischen Sonde innerhalb des Bundesgebiets sei von der Zulassung des eingebauten Senders sowie der Klärung vertrags- und patentrechtlicher Probleme im Verhältnis zum derzeitigen Hersteller abhängig gewesen. Voraussichtlich werde aber demnächst — nach Auswertung der Ergebnisse verschiedener Vergleichsmessungen — über die Einführung einer ausländischen Sonde entschieden.

16.4

Die Ausführungen des Bundesministers vermögen nicht zu überzeugen. Er hätte schon vor Jahren, nach Bekanntwerden der Mängel der neu entwickelten Sonde und der Schwierigkeiten, diese zu beheben, mögliche Alternativen und ihre Umsetzung in die Praxis entschiedener verfolgen müssen. Er hat auch hinreichend Zeit gehabt, die seiner Ansicht nach bestehenden Fragen rechtlicher oder tatsächlicher Art klären zu lassen.

Er sollte nunmehr nachdrücklich darauf hinwirken, daß die Entscheidung über eine neue Sonde nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten getroffen wird. Wegen der dem Bund entstandenen und weiterhin entstehenden Mehraufwendungen wird erwartet, daß er die angekündigte Prüfung von Schadenersatzansprüchen unverzüglich in die Wege leitet und Forderungen alsbald geltend macht.

17 Einsatz von Standard-Software im Bereich der Bundesanstalt für Flugsicherung
(Kapitel 12 15)

17.0

Die Bundesanstalt für Flugsicherung setzt im Bereich der im wesentlichen unmittelbar der Flugsicherung dienenden Datenverarbeitung vom Anlagenhersteller gelieferte Standard-Software in abgeänderter Form ein. Dies hat zur Folge, daß die Programme weitgehend nicht mehr vom Hersteller im Rahmen der Regelwartung gepflegt werden können. Hierdurch ist es zu vermeidbaren Aufwendungen gekommen. Die Sicherheit der Datenverarbeitungsverfahren (nicht des Flugbetriebs) ist beeinträchtigt.

17.1

Die in den Jahren 1987/1988 gebildete Prüfergruppe Datenverarbeitung der Vorprüfungsstelle des Bundesministers (Prüfergruppe) hat in Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof und mit seiner Unterstützung den Einsatz der Datenverarbeitung im Bereich der Bundesanstalt für Flugsicherung (Bundesanstalt) geprüft. Im Rahmen dieser Prüfung hat sie sich auch mit der Entwicklung und Pflege der Software im Bereich der in der Hauptsache unmittelbar der Flugsicherung dienenden Datenverarbeitung (operationelle Datenverarbeitung) durch die Bundesanstalt befaßt. Wesentliche Bestandteile der eingesetzten Software entsprachen nicht den aktuellen Standard-Versionen des Herstellers, weil die Bundesanstalt die Software verändert hat. Datenverwaltungsprogramme und Hilfsprogramme wurden in vom Hersteller-Standard abweichenden Versionen betrieben.

Durch diese Eigenentwicklungen der Bundesanstalt konnten rd. 85 v. H. der verwendeten Software nicht mehr im Rahmen der Regelwartung des Herstellers gepflegt werden. Die Verantwortung für die Pflege und Wartung dieser Programme sowie das Ausfallrisiko gingen damit auf die Bundesanstalt über. Darüber hinaus entstand bei Neuerstellung und Änderung von Anwender-Software wegen der Eigenentwicklungen der Bundesanstalt zum Teil erheblicher Zusatzaufwand, der bei üblicher Verwendung von Standard-Software nicht entsteht. Hinzu kommt, daß bei einem Ausfall des bei der Bundesanstalt installierten Doppelrechnersystems aufgrund der Eigenentwicklungen keine praktikable Möglichkeit besteht, auf ein anderes Rechenzentrum auszuweichen.

17.2

Die Prüfergruppe hat die Veränderung von Standard-Software in dem vorgefundenen Umfang aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sicherheit der Datenverarbeitungsverfahren (nicht des Flugbetriebs) als nicht vertretbar beanstandet. Als Folge der Eigenentwicklungen und des Abweichens vom Hersteller-Standard sei die Übernahme von Verbesserungen und Weiterentwicklungen der Standard-Software des Herstellers größtenteils unterblieben. Die Bundesanstalt habe sich dadurch von der software-technischen Entwicklung abgekoppelt und ihre Datenverarbeitungsverfahren auf der Basis einer nicht dem technischen Standard entsprechenden System-Software betrieben.

Die Prüfergruppe hat empfohlen, von der bisherigen Verfahrensweise abzugehen und künftig grundsätz-

lich nicht veränderte Standard-Software einzusetzen.

17.3

Die Bundesanstalt hat in ihrer Stellungnahme den Feststellungen der Prüfergruppe im Grundsatz nicht widersprochen. Sie hat aber darauf verwiesen, daß zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Großsysteme im operationellen Bereich die Möglichkeiten zum Einsatz von standardisierter Software wesentlich geringer als heute gewesen seien. Wegen fehlender Personalkapazität und in Abwägung des Aufwands sei eine ständige Anpassung der betroffenen Software an den Hersteller-Standard nicht vorgenommen worden.

17.4

Der Bundesminister hat erklärt, daß eine den damaligen technischen Möglichkeiten entsprechende wirtschaftliche Art der Software-Entwicklung gewählt worden sei. Nur die nachweislich durch Standard-Software nicht abdeckbaren, aber fachlich erforderlichen und für die geforderte Verfahrenssicherheit unabdingbaren Software-Funktionen seien durch spezielle Programmentwicklung realisiert worden.

Die grundsätzliche Absicht der Bundesanstalt, ihre Eigenentwicklungen an die später vom Hersteller erweiterten Standard-Software-Funktionen heranzuführen, sei wegen des dafür erforderlichen erheblichen Personalbedarfs und wegen fehlender Finanzmittel für den Einsatz von Fremdfirmen nicht zu verwirklichen gewesen.

Im Rahmen von derzeit laufenden Vorhaben solle diese Software soweit wie möglich auf den Stand der verfügbaren Standard-Software gebracht werden.

17.5

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß seinerzeit nicht für alle fachlichen Anforderungen Standard-Software zur Verfügung stand. Die Bundesanstalt hätte aber dafür Sorge tragen können und müssen, im Rahmen der technischen Weiterentwicklung die Eigenentwicklungen dem Hersteller-Standard anzupassen. Die Beibehaltung der Eigenentwicklungen hält der Bundesrechnungshof für unwirtschaftlich und sieht diese auch im Hinblick auf die Sicherheit der Datenverarbeitungsverfahren als bedenklich an, weil sich auf diese Weise erfahrungsgemäß Unsicherheiten im Gesamtsystem ergeben können. Der Bundesrechnungshof vermag den Hinweis des Bundesministers auf Mangel an geeignetem Personal nicht zu widerlegen, er ist jedoch der Meinung, daß im Rahmen der personellen und finanziellen Möglichkeiten Schwerpunkte hätten gebildet werden müssen.

17.6

Der Bundesminister sollte nunmehr darauf hinwirken, daß die Bundesanstalt im Bereich der operationellen Datenverarbeitung die nicht dem Hersteller-Standard entsprechenden Bestandteile der Software baldmöglichst durch Original-Standard-Software des Herstellers ersetzt, unwirtschaftliche Eigenentwicklungen vermeidet und die daraus resultierende Beeinträchtigung der Sicherheit der Datenverarbeitungsverfahren beseitigt.

18 Personaleinsatz im Bereich der Datenverarbeitung der Bundesanstalt für Flugsicherung
(Kapitel 12 15)

18.0

Die Bundesanstalt für Flugsicherung setzt für die Software-Betreuung zuständiges Personal mit Spezialkenntnissen in der Datenverarbeitung regelmäßig über längere Zeiträume für Planung und Beschaffung im Rahmen von Datenverarbeitungsprojekten ein. Dadurch wurde die Software-Pflege in einem nicht vertretbaren Maße beeinträchtigt. Der Bundesrechnungshof hält eine organisatorische Überprüfung des Datenverarbeitungsbereichs für erforderlich.

18.1

Die in den Jahren 1987/1988 gebildete Prüfergruppe Datenverarbeitung der Vorprüfungsstelle des Bundesministers (Prüfergruppe) hat in Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof und mit seiner Unterstützung den Einsatz der Datenverarbeitung im Bereich der Bundesanstalt für Flugsicherung (Bundesanstalt) geprüft. Sie hat festgestellt, daß für die Software-Entwicklung und -Pflege zuständiges Personal mit Spezialkenntnissen in der Datenverarbeitung regelmäßig über längere Zeiträume für andere Aufgaben eingesetzt wurde.

So waren zwei für die System-Software zuständige Mitarbeiter für fast neun Monate (September 1985 bis Mai 1986) für ein anderes Projekt abgezogen. Für die Software-Betreuung des Verfahrens „Digitale Zielextraktion" war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (Dezember 1987 bis Februar 1988) kein eigener Sachbearbeiter der Bundesanstalt vorhanden. Beim Verfahren „Darstellung extrahierter Radardaten — Minicomputergesteuert" steht seit Oktober 1987 bis auf weiteres der Koordinator der Arbeitsgruppe und Kenntnisträger in allen vertraglichen Angelegenheiten nicht zur Verfügung. Dringend notwendige Arbeiten, wie die Erstellung von Systemhilfen zur dialogorientierten Systemprogrammierung, konnten nicht erledigt werden. Beim Verfahren „Nachrichten für Luftfahrer — Gezielte Beratung" sind die zwei Autoren des Programmsystems, deren Kenntnisse auch

durch die Einarbeitung von Fremdpersonal nicht ersetzt werden können, seit Dezember 1987 bis auf weiteres für Beschaffungsmaßnahmen im Rahmen eines anderen Projekts eingesetzt.

Weil dieses Personal seiner eigentlichen Aufgabe entzogen worden war, konnten vorgesehene Koordinationsfunktionen in verschiedenen Arbeitsgruppen nur unzureichend oder gar nicht wahrgenommen werden. Notwendige Software-Entwicklungs- und -Pflegemaßnahmen unterblieben daher oder wurden in erheblichem Umfang an Firmen vergeben.

18.2

Wegen unterschiedlicher Auffassungen innerhalb der Bundesanstalt über die Abkömmlichkeit von Mitarbeitern wurden oftmals erheblicher Aufwand betrieben und Schriftverkehr geführt, wobei in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen wurde, daß der Abzug von Mitarbeitern zu einer Beeinträchtigung des Betriebs führen kann.

Ein kontinuierlicher Personaleinsatz und eine abgestimmte Personaleinsatzplanung waren nicht gewährleistet.

18.3

Darüber hinaus entstand ein nicht ohne weiteres genau ermittelbarer, aber beträchtlicher Aufwand für die Einarbeitung und fachliche Begleitung der Firmenkräfte durch die Bundesanstalt. Die Ausgaben für den Einsatz von Externen betrugen allein bei drei von der Prüfergruppe untersuchten Software-Projekten rd. 9,9 Mio. DM. Nach eigener Einschätzung der Bundesanstalt war der Einsatz von Fremdpersonal äußerst uneffektiv, weil es auf dem freien Markt kein Software-Personal mit flugsicherungsspezifischem Wissen gäbe.

Es kam zu erheblichen Abhängigkeiten von den beauftragten Firmen, weil Datenverarbeitungsaufgaben ohne Mitwirkung von Mitarbeitern der Bundesanstalt bearbeitet wurden und der Bundesanstalt als Folge davon die für die Weiterbetreuung der Datenverarbeitungsverfahren notwendigen Detailkenntnisse fehlten.

Ferner hatten die für längere Zeiträume abgezogenen Datenverarbeitungsmitarbeiter einen erhöhten Informationsbedarf, da sie nach ihrer Rückkehr zunächst den aktuellen Kenntnisstand über die Datenverarbeitungsverfahren wiedererwerben mußten.

18.4

Die Prüfergruppe hat die Personaleinsatzplanung der Bundesanstalt als verfehlt bemängelt. Für die Software-Entwicklung und -Pflege ausgebildete Mitarbeiter mit Spezialkenntnissen in der Datenverarbeitung seien nicht sachgerecht eingesetzt worden. Eine wirtschaftliche Personaleinsatzplanung im Hinblick auf laufende Anwendungen und neue Projekte sei nicht gegeben. Notwendige Koordinationsfunktionen würden nur unzureichend wahrgenommen und erheblicher Aufwand und Schriftverkehr wegen unterschiedlicher Auffassungen über die Abkömmlichkeit der Mitarbeiter betrieben. Der finanzielle Aufwand für den Einsatz Externer sei unangemessen hoch, weil flugsicherungsspezifisches Wissen und Kenntnisse der vorhandenen Software dem Personal der Auftragnehmer erst vermittelt werden müßten. Durch die Abhängigkeit von Firmen ergäben sich erhebliche Risiken, da eine geregelte, qualifizierte Software-Entwicklung und -Pflege durch die Bundesanstalt nicht gewährleistet werden könne.

18.5

Die Prüfergruppe hat eine organisatorische Überprüfung des gesamten Datenverarbeitungsbereichs empfohlen, damit das für die Software-Entwicklung und -Pflege ausgebildete, aber anderweitig eingesetzte Personal wieder im ursprünglichen Bereich eingesetzt und die Beauftragung von Fremdkräften mit Daueraufgaben wieder vermindert werden können. Darüber hinaus sollten die organisatorischen und fachlichen Bedingungen für den Einsatz vorgesehener Koordinatoren geschaffen, auch sollte durch geeignete Ausbildungsmaßnahmen sichergestellt werden, daß für Planungs- und Beschaffungsmaßnahmen keine Mitarbeiter aus der Software-Betreuung abgezogen werden müssen.

18.6

Die Bundesanstalt hat den anderweitigen Einsatz von Software-Personal mit fehlenden Personalkapazitäten, dem Bemühen um eine größere Personalflexibilität sowie mit der Notwendigkeit begründet, vorhandene Personalressourcen möglichst sinnvoll einzusetzen. Engpässe bei der Software-Entwicklung und -Pflege habe sie in Kauf genommen und versucht — soweit wie möglich — durch den Einsatz von Firmenkräften zu beheben. Die ständige Software-Entwicklung und -Pflege ausschließlich durch eigene Mitarbeiter sei nur mit einer entsprechenden Personalausstattung zu lösen.

18.7

Der Bundesminister hat dargelegt, daß die Verwendung des erfahrenen Personals in anderen Bereichen der Bundesanstalt „besonders" sinnvoll und sachgerecht gewesen sei, um es für die zeitgerechte Planung, Vergabe und Abwicklung der großen, vordringlichen Projekte der Bundesanstalt einsetzen zu können. Darüber hinaus könne nur die Bereitstellung einer angemessenen Personalausstattung die erkannten Mängel wirkungsvoll beseitigen.

18.8

18.8.1

Der Bundesrechnungshof sieht durch die Stellungnahmen des Bundesministers und der Bundesanstalt die von der Prüfergruppe geäußerten Bedenken nicht als ausgeräumt an. Der Bundesrechnungshof erkennt an, daß es bei Personalmangel zweckmäßig und geboten sein kann, Schwerpunkte zu bilden. Dabei ist aber zu bedenken, daß unwirtschaftliche Lösungen und Beeinträchtigungen des laufenden Betriebes auf das unumgänglich nötige Maß beschränkt bleiben. Dies setzt eine Koordinierung des Personaleinsatzes im laufenden Betrieb und für neue Projekte voraus. Der Bundesrechnungshof hält es grundsätzlich für erforderlich, daß vor Inangriffnahme neuer Datenverarbeitungsprojekte die administrativen Voraussetzungen hierzu gegeben sein oder geschaffen werden müssen. Der Einwand des Bundesministers, daß der Einsatz des erfahrenen Personals in anderen Bereichen besonders sinnvoll gewesen sei, kann nicht allgemein gelten; dem ist vor allem entgegenzuhalten, daß sich ein vielfach höherer Aufwand bei der Beauftragung Externer als bei Einsatz eigenen Personals ergibt und sich auf Dauer Risiken für die Sicherheit der Datenverarbeitungsverfahren durch die Abhängigkeit von Firmen und unzureichende Koordination ergeben.

18.8.2

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, eine organisatorische Überprüfung des gesamten Datenverarbeitungsbereichs mit dem Ziel vorzunehmen, durch geeignete personelle Maßnahmen sicherzustellen, daß bei der Bundesanstalt die dauernd anfallenden Arbeitsleistungen im Bereich Software-Entwicklung und -Pflege weitestgehend von eigenem Personal ausgeführt und Fremdfirmen nur für begrenzte Zeiträume und zur Bewältigung zeitweiliger Arbeitsspitzen herangezogen werden.

18.9

Der Bundesminister wird dafür Sorge zu tragen haben, daß bei der Bundesanstalt entsprechende Maßnahmen eingeleitet und die festgestellten Mängel abgestellt werden.

Bundesminister der Verteidigung
(Einzelplan 14)

19 Aufgabenstellung, Organisation und Personalausstattung der Truppenverwaltung und der Zahlstellen
(Einzelplan 14, verschiedene Kapitel)

19.0

Die Truppenverwaltung sowie die Zahlstellen der Bundeswehr können mit geringerem Personal- und Sachaufwand betrieben werden, ohne daß die Belange der Kommandobehörden und der Truppe beeinträchtigt werden. Durch Straffung der Organisation und Neuordnung von Verwaltungsverfahren können im Laufe von fünf Jahren mindestens 1 000 besetzte Dienstposten entfallen. Hiervon will der Bundesminister noch im Jahre 1989 186 besetzte Dienstposten zurückziehen.

19.1

Der Bundesminister unterhielt nach dem Stande vom 30. September 1988 für die Truppenverwaltung bei Kommandobehörden der Korps- und Divisionsebene 42 Abteilungen Verwaltung. Im Zuständigkeitsbereich dieser Kommandobehörden bestehen 692 Truppen- und Teiltruppenverwaltungen, denen Zahlstellen angeschlossen sind. Für diese Verwaltungsaufgaben sind rd. 4 800 Dienstposten für ziviles Personal und rd. 3 000 Dienstposten für militärische Rechnungsführer und Zahlstellenverwalter eingerichtet, die — von fluktuationsbedingten Ausnahmen abgesehen — besetzt sind.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat in der Zeit zwischen Oktober 1987 und April 1988 die Aufgabenstellung, die Organisation und den Personalbedarf der Abteilungen Verwaltung, der Truppen- und Teiltruppenverwaltungen sowie der Zahlstellen geprüft und Mängel in der Aufbau- und Ablauforganisation festgestellt.

19.2.1

Die Mängel sieht der Bundesrechnungshof im wesentlichen darin, daß der Bundesminister grundsätzlich bei allen Truppenteilen, Stäben und militärischen Dienststellen für die Verwaltungsaufgaben Truppen- und Teiltruppenverwaltungen sowie Zahlstellen eingerichtet hat. Eine große Zahl von Truppenverwaltungen und Zahlstellen wurde sogar dort eingerichtet, wo die zu betreuenden militärischen Einheiten an demselben Standort oder in derselben Kasernenanlage stationiert sind, jedoch unterschiedlichen Verbänden angehören (z. B. bestehen jeweils zwei bis drei Truppenverwaltungen mit Zahlstellen in den Kasernen der Standorte Erding, München, Olpenitz und Veitshöchheim).

Von der Möglichkeit, in einer Kaserne oder an einem Standort nur eine Truppenverwaltung und Zahlstelle für alle dort stationierten Einheiten einzurichten (sogenannte Fremdunterstellung), hat der Bundesminister nicht im möglichen Umfang Gebrauch gemacht. Er hat zwar in der Vergangenheit in einer Reihe von Fällen Truppenverwaltungen aufgelöst und deren Aufgaben einem in derselben Kaserne oder am Standort bereits vorhandenen Wirtschaftstruppenteil übertragen, beispielsweise im Bereich des Feldheeres in den Standorten Flensburg, München, Nagold, Unna, Schwanewede und Zweibrücken. Der Bundesminister hat hier durch Zuordnung mehrerer in einer Kaserne

stationierter Bataillone zu einem Wirtschaftstruppenteil eine entsprechende Zahl von Truppenverwaltungen mit der Maßgabe aufgelöst, daß sie mit entsprechendem Mobilmachungspersonal wieder aktiviert werden können. Abgesehen von diesen Fällen nimmt der Bundesminister aber bei der truppenteilbezogenen Organisation weiterhin den Aufwand für die unnötig große Zahl kleiner Truppenverwaltungen und Zahlstellen sowie den Nachteil in Kauf, daß viele von der eigenen Einheit weit abgesetzte Teileinheiten über große Entfernungen (bis zu 250 km) verwaltungsmäßig zu betreuen sind.

19.2.2

Zur Behebung dieser organisatorischen Mängel hat der Bundesrechnungshof dem Bundesminister im September 1988 empfohlen,

— zunächst die Aufbauorganisation des Verwaltungszweiges durch rasch realisierbare Rationalisierungsmaßnahmen zu straffen (z. B. Zusammenlegung mehrerer Truppenverwaltungen und Zahlstellen sowie der Rechnungsführeraufgaben in einer Kaserne),

— sodann die Ablauforganisation durch zweckmäßigere Abrechnungsverfahren zu vereinfachen (z. B. Einführung der Datenverarbeitung — Arbeitsplatzcomputer — und Neuordnung der Zahlstellen- und Rechnungsführeraufgaben) und

— nach Neuordnung der Aufbau- und Ablauforganisation die für diesen Bereich maßgebenden Personalberechnungsschlüssel aufgrund gesicherter Personalbemessungsvorgaben neu festzusetzen.

Durch die empfohlene Neuordnung der Aufbau- und Ablauforganisation könnten ohne Beeinträchtigung der Belange der Bundeswehr in einem Zeitraum von etwa fünf Jahren mindestens 1 000 bei den Abteilungen Verwaltung und Truppen- und Teiltruppenverwaltungen sowie von Rechnungsführern und Zahlstellenverwaltern besetzte Dienstposten entfallen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, von diesen 1 000 rd. 200 Dienstposten, die er als unmittelbar entbehrlich bezeichnet hat, sofort zurückzuziehen.

19.3

Der Bundesminister will den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes teilweise folgen. Im August 1989 hat er erklärt, daß er aufgrund der vom Bundesrechnungshof gemachten Rationalisierungsvorschläge derzeit 186 Dienstposten, die er für andere Schwerpunktbereiche dringend benötige und dorthin umschichten werde (z. B. Umweltschutz, Berufsförderung, Tieffluguberwachung, Arbeitsvorbereitung), einsparen könne.

Im übrigen hat der Bundesminister den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes widersprochen und im April 1989 ausgeführt:

— Die Abteilungen Verwaltung, Truppen- und Teiltruppenverwaltungen seien als integrale Bestandteile der Dienststellen und Truppenteile der Bundeswehr organisiert. Dies entspräche der auf den Einsatz ausgerichteten Organisationsstruktur der Streitkräfte. Die Überlegungen des Bundesrechnungshofes setzten eine dienststellen- und truppenteilunabhängige Neuorganisation voraus, die rein regional als Verwaltungsbehörde teilstreitkraftübergreifend arbeite.

— Das Denkmodell des Bundesrechnungshofes könne in die Überlegungen im Zusammenhang mit der Umgliederung der Streitkräfte auf das Personalstrukturmodell 1995 und die Heeresstruktur 2000 einbezogen werden. Eine vorgezogene Umgliederung der Truppenverwaltungen sei unwirtschaftlich und nicht sachgerecht.

— Das Regionalisierungskonzept des Bundesrechnungshofes hätte nur Chancen, wenn die Truppe im Friedens- und Verteidigungsfall optimal und mobil verwaltungsmäßig versorgt werden könne. Daran bestünden jedoch erhebliche Zweifel.

Im August 1989 hat der Bundesminister jedoch ergänzend mitgeteilt, die Einsparungsschätzungen des Bundesrechnungshofes würden zur Zeit in der Arbeitsgruppe „Truppenverwaltung 2000" in aufwendigen Untersuchungen — einschließlich örtlicher Erhebungen — unter Einschaltung einer Vielzahl militärischer und ziviler Stellen des nachgeordneten Bereiches einschließlich „Fachleuten vor Ort" und unter Mitarbeit der zuständigen Referate der Führungsstäbe und Abteilungen des Ministeriums überprüft.

19.4

19.4.1

Der Bundesrechnungshof teilt nicht die Bedenken des Bundesministers, daß eine vorgezogene Umgliederung der Truppenverwaltungen wegen der anstehenden Strukturmaßnahmen unwirtschaftlich und nicht sachgerecht wäre.

Von den Strukturmaßnahmen sind vorwiegend Einheiten des Feldheeres betroffen. Bei einer vorzugsweise kasernenbezogenen Neuordnung der Truppenverwaltung dieses Bundeswehrbereichs würden insoweit Rationalisierungsmaßnahmen die Strukturmaßnahmen nicht behindern. Der Bundesminister praktiziert bereits seit vielen Jahren eine kasernenbezogene Organisationsform der Truppenverwaltung, u. a. auch im Bereich des Feldheeres, an einer Reihe von Standorten, ohne jedoch diese Rationalisierungsmöglichkeit bisher konsequent ausgeschöpft zu haben.

Für den Bereich des Territorialheeres, der Luftwaffe und der Marine treffen die Einwände des Bundesministers ohnehin nicht zu, weil diese Bundeswehrbereiche von den Strukturmaßnahmen nicht in dem Umfange wie das Feldheer betroffen sind.

Der Bundesrechnungshof hält auch die Zweifel für unberechtigt, daß die Truppe im Friedens- und im Verteidigungsfalle nicht optimal und mobil verwal-

tungsmäßig versorgt werden könne. Der Bundesminister hat in den Fällen, in denen Truppenverwaltungen bereits zusammengelegt sind, sichergestellt, daß betroffene Einheiten bei einer Mobilmachung mit Personal für die Truppenverwaltung, die Zahlstellen und die Rechnungsführeraufgaben ausgestattet werden.

19.4.2

Um das über die 186 Dienstposten hinausgehende Einsparungspotential von rd. 800 weiteren Dienstposten zeitnäher ausschöpfen zu können, hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, daß der Bundesminister unabhängig von dem Ergebnis, das die Arbeitsgruppe „Truppenverwaltung 2000" vorlegen wird, die Vorschläge des Bundesrechnungshofes jetzt schon weiter verfolgt. Dies gilt um so mehr, weil der Bundesminister in der Vergangenheit Einsparungsmöglichkeiten nicht wahrnahm. Der Bundesminister ist nicht gehindert, zu einem späteren Zeitpunkt die Überlegungen der Arbeitsgruppe in seine endgültigen Entscheidungen zur Neuordnung des Verwaltungsbereichs einzubeziehen.

20 Verpflichtung von Soldaten zum Wohnen in Gemeinschaftsunterkunft bei Bundeswehrfachschulen
(Verschiedene Kapitel)

20.0

Der Bundesrechnungshof hatte dem Bundesminister bereits im Jahre 1983 empfohlen, die Wohnverpflichtung für Soldaten auf Zeit, die zum allgemeinberuflichen Unterricht an Bundeswehrfachschulen kommandiert sind, aufzuheben. Der Bundesminister ist dieser Empfehlung erst im Jahre 1989 gefolgt. Er wird nunmehr unverzüglich die Unterkunftskapazität dem tatsächlichen Bedarf anzupassen haben.

20.1

Soldaten auf Zeit mit einer Verpflichtungsdauer von acht und mehr Jahren haben nach den §§ 4 und 5 a des Soldatenversorgungsgesetzes (SVG) Anspruch auf allgemeinberuflichen Unterricht. Der Bundesminister unterhält zu diesem Zweck 28 (vom Jahre 1990 an 27) Bundeswehrfachschulen und Bundeswehrfachschulkompanien mit den entsprechenden Internaten, die über unterschiedlich große Unterkunftskapazitäten verfügen.

Die Bundeswehrfachschüler werden nach § 7 der Verordnung zur Durchführung der §§ 4 und 5 a SVG unter Freistellung vom militärischen Dienst zu diesen Lehrgängen kommandiert und wurden durch einen Erlaß aus dem Jahre 1978 verpflichtet, aus besonderem dienstlichen Anlaß in der Gemeinschaftsunterkunft der Bundeswehrfachschule zu wohnen.

20.2

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1983 bezweifelt, ob die Wohnverpflichtung erforderlich sei, und darauf hingewiesen, daß der Bundesminister unnötig Unterkunftskapazitäten vorhalte, weil die Unterkünfte von vielen Soldaten wegen der Nähe der Bundeswehrfachschulen zu ihren Heimatorten nicht genutzt würden. In zahlreichen Fällen seien deshalb bereits Ausnahmegenehmigungen von der Wohnverpflichtung ausgesprochen worden. Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, überflüssige Unterbringungskapazitäten abzubauen und nur weiterhin unter Fürsorgegesichtspunkten benötigte Unterkünfte beizubehalten.

20.3

Der Bundesminister widersprach der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zunächst mit der Begründung, nur durch die Verpflichtung auch der Bundeswehrfachschüler zum Wohnen in der Gemeinschaftsunterkunft könne die Forderung nach Präsenz und Einsatzbereitschaft der Streitkräfte erfüllt werden. Inzwischen hat er jedoch seine bisher eingenommene Haltung überprüft und mit Erlaß vom 1. März 1989 die Verpflichtung zum Wohnen in der Gemeinschaftsunterkunft zum zweiten Schulhalbjahr 1989 aufgehoben. Seine zögerliche Haltung — zwischen der Anregung des Bundesrechnungshofes und ihrer Verwirklichung liegen sechs Jahre — hat er damit begründet, daß

- er befürchtet habe, mit einer Neuregelung einen nicht genau überschaubaren Prozeß mit möglichen materiellen Nachteilen für die Bundeswehrfachschüler auszulösen und
- die Streitkräfte bisher die Wohnverpflichtung als dienstliche und militärische Notwendigkeit angesehen hätten.

Nunmehr halte er in Übereinstimmung mit dem Bundesrechnungshof aus Fürsorgegesichtspunkten auch nach Aufhebung der Wohnverpflichtung ein angemessenes Angebot an Unterkunft für notwendig, um die Lebensumstände der Soldaten nicht zu beeinträchtigen. Eine erneut festzulegende Wohnverpflichtung von Soldaten auf Zeit könne er für den Spannungs-, den Mobilmachungs- und den Verteidigungsfall nicht ausschließen.

20.4

Dementgegen haben es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes weder militärische noch dienstliche Gründe seither nötig gemacht, Soldaten auf Zeit, die als Bundeswehrfachschüler an einem allgemeinberuflichen Unterricht teilnehmen, zum Wohnen in einer Gemeinschaftsunterkunft zu verpflichten. Auch der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme die besonderen Anlässe, die eine solche Verpflichtung erforderlich machen könnten, ausdrücklich auf den Spannungs-, den Mobilmachungs- und den Verteidigungsfall beschränkt. Gerade in diesen Fällen kommt aber

eine Unterbringung bei einer Bundeswehrfachschule nicht in Betracht; vielmehr sind die Bundeswehrfachschüler in den Mobilmachungsstandorten unterzubringen.

Der Bundesminister hätte daher Veranlassung gehabt, nicht erst im Jahre 1989, sondern schon früher den im Jahre 1983 gegebenen Hinweisen auf verhältnismäßig schnell zu verwirklichende Einsparungsmöglichkeiten zu folgen. Da er dies unterließ, hat der Bundesminister die Grundsätze einer sparsamen Haushalts- und Wirtschaftsführung nicht hinreichend beachtet.

Er sollte nach Aufhebung der Wohnverpflichtung nunmehr unverzüglich die Unterkunftskapazität dem tatsächlichen Bedarf anpassen. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

21 Leistungen zur Unterhaltssicherung an ehemalige Berufssoldaten während einer Wehrübung
(Kapitel 14 23)

21.0

Die Ausgaben für Wehrübungen ehemaliger Berufssoldaten können erheblich gesenkt werden, wenn die diesen Personenkreis im Verhältnis zu anderen Wehrübenden begünstigenden Regelungen des Unterhaltssicherungsgesetzes geändert werden.

21.1

21.1.1

Während einer Wehrübung erhalten ehemalige Berufssoldaten zusätzlich zu ihren ungekürzten Bezügen nach dem Soldatenversorgungsgesetz auf Antrag nach § 13 Unterhaltssicherungsgesetz — USG — Verdienstausfallentschädigung in Höhe eines nach dem Dienstgrad des Soldaten gestaffelten Mindestbetrages. Die monatliche Mindestentschädigung nach dem USG beträgt z. B. für einen verheirateten

- Oberst und höhere Dienstgrade 2 790 DM,
- Hauptmann 1 920 DM
  und
- Oberstabsfeldwebel 1 740 DM.

21.1.2

Durch die zusätzlichen Leistungen haben wehrübende ehemalige Berufssoldaten zusammen mit dem Ruhegehalt in der Regel Nettobezüge, die erheblich über den Nettobezügen vor dem Eintritt in den Ruhestand liegen.

Nach Angaben des Bundesministers betragen die über den Nettodienstbezügen eines vergleichbaren aktiven Soldaten liegenden Zahlungen (Leistungen nach dem USG und Wehrsold) bei einem

- Generalleutnant (Besoldungsgruppe B 9) rd. 2 330 DM,
- Oberst (Besoldungsgruppe B 3) rd. 2 460 DM,
- Oberstleutnant (Besoldungsgruppe A 15) rd. 2 070 DM,
- Hauptmann (Besoldungsgruppe A 12) rd. 1 710 DM

und

- Oberstabsfeldwebel (Besoldungsgruppe A 10) rd. 1 610 DM.

Wehrpflichtige aus der privaten Wirtschaft, die zu einer Wehrübung einberufen werden, beziehen eine Verdienstausfallentschädigung in Anlehnung an ihr monatliches Netto-Durchschnittseinkommen.

Aktive Angehörige des öffentlichen Dienstes erhalten bei Einberufung zu Wehrübungen zwar ihre Bezüge weiter, sind aber von Leistungen nach dem USG ausgeschlossen.

Alle Wehrübenden erhalten daneben noch Wehrsold und Sachbezüge (Verpflegung, Bekleidung, Unterkunft, truppenärztliche Versorgung).

21.2

Der Bundesminister berief in den Jahren 1985 bis 1987 insgesamt rd. 1 200 ehemalige Berufssoldaten zu Wehrübungen ein; sie leisteten oftmals unmittelbar im Anschluß an die Versetzung in den Ruhestand und in zahlreichen Fällen sogar auf ihren bisherigen Dienstposten ausgedehnte Wehrübungen (mit einer Dauer von bis zu zwei Jahren).

In einigen Fällen wurden die Berufssoldaten auf eigenen Antrag vorzeitig in den Ruhestand versetzt, aber unmittelbar anschließend als Wehrübende eingesetzt.

So berief der Bundesminister mit Wirkung vom 5. Januar 1988 an für die Wahrnehmung der Daueraufgabe eines „Beauftragten für Reservistenangelegenheiten" einen Generalleutnant a. D. (Besoldungsgruppe B 9) und in dessen Stab mit Wirkung vom 25. Februar 1988 an einen Oberst a. D. (Besoldungsgruppe B 3) als Wehrübende ein. Bei dem wehrübenden Generalleutnant a. D. betrugen die zusätzlichen Leistungen allein nach dem USG bis zum Ablauf des 30. Juni 1989 rd. 53 000 DM und bei dem wehrübenden Oberst a. D. bis zu diesem Zeitpunkt rd. 47 500 DM.

21.3

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1987 die Überversorgung der wehrübenden ehemaligen Berufssoldaten beanstandet und dem Bundesminister empfohlen, eine gesetzliche Regelung anzustreben, die die Überversorgung wehrübender ehemaliger Berufssoldaten ausschließt. Weiterhin hat er angeregt sicherzustellen, daß ehemalige Berufssoldaten nur zu kürzer befristeten Wehrübungen einberufen werden, die vorrangig der Aus- und Weiterbildung dienen. Langfristige Wehrübungen, insbesondere im Anschluß an

die aktive Verwendung, stünden im Widerspruch zum Übungszweck. Damit würden Wehrübungsplätze der allgemeinen Reservistenausbildung entzogen.

21.4

Der Bundesminister hat Änderungen zunächst abgelehnt und in einer Fragestunde des Deutschen Bundestages im Oktober 1988 zu den angesprochenen Problemen ausgeführt, daß er Änderungen im Hinblick auf die für die Gewinnung von Fachkräften nötige Attraktivität der Regelungen ablehne (s. Plenarprotokoll 11/99 S. 6767 und 6768). Im Jahre 1989 folgte er dann jedoch den wiederholten Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. In einem Erlaß hat er nunmehr geregelt, daß ehemalige Berufssoldaten grundsätzlich nur noch zu Wehrübungen für die Dauer von einem Monat im Jahr im Rahmen ihrer Mobilmachungsverwendung einberufen werden.

Der Bundesminister hat zudem mitgeteilt, er beabsichtige, durch eine Gesetzesänderung die Mindestleistungen nach dem USG für wehrübende ehemalige Berufssoldaten so begrenzen zu lassen, daß sie zusammen mit den Versorgungsbezügen die Höhe der Dienstbezüge aus einem aktiven Dienstverhältnis nicht mehr übersteigen. Durch diese Änderungen würden Haushaltsmittel in Höhe von jährlich mindestens 750 000 DM eingespart.

21.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die von dem Bundesminister eingeleiteten und zum Teil auch schon verwirklichten Regelungen. Er bemängelt aber, daß der Bundesminister erst nach Ankündigung dieses Bemerkungsbeitrages die Empfehlungen, bei deren schnelleren Verwirklichung auch schon in der Vergangenheit erhebliche Haushaltsmittel hätten eingespart werden können, aufgegriffen hat.

22 Förderung des Spitzensports
(Kapitel 14 03, Titelgruppe 05)

22.0

Der Bundesminister fördert grundwehrdienstleistende sowie kürzer- und längerdienende Spitzensportler ohne sachlichen Grund in unterschiedlichen Organisationseinheiten und mit unterschiedlichen Zuständigkeiten in der Fachaufsicht. Dies ist nicht zweckmäßig und unwirtschaftlich.

Anfang 1988 wurden etwa 890 Spitzensportler gefördert. Es standen aber nur 693 Plätze zur Verfügung. Das Überschreiten der Höchstzahlen führte zu Problemen bei der Unterbringung, Ausstattung, Ausbildung und Dienstaufsicht. Die Vorgaben sollten eingehalten werden.

Der Bundesminister fördert Spitzensportler in etwa 55 Sportarten. Die Vielfalt der Förderung sollte eingegrenzt werden.

22.1 Organisation

22.1.1

Entsprechend dem Beschluß des Deutschen Bundestages vom 8. Mai 1968 wurden zur Förderung bundeswehrangehöriger Spitzensportler bei der Bundeswehr Fördergruppen eingerichtet, die soweit wie möglich an Leistungszentren der Sportverbände angelehnt werden sollten (s. Plenarprotokoll V/171 S. 9226 i. V. m. Drucksachen V/1980 und V/2803). Je nachdem, ob es sich bei den Spitzensportlern um grundwehrdienstleistende Soldaten und Soldaten mit einer Verpflichtungszeit bis zu vier Jahren (kürzerdienende Soldaten) oder um Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit mit einer Verpflichtungsdauer von mehr als vier Jahren (längerdienende Soldaten) handelt, werden sie in unterschiedlichen sportfachlichen Organisationseinheiten gefördert.

22.1.1.1

Geförderte kürzerdienende Soldaten werden in die zwei Sportlehrkompanien der Sportschule der Bundeswehr in Warendorf und Sonthofen aufgenommen. Zusätzlich sind für sie bei Verbänden und Dienststellen der Teilstreitkräfte Heer, Luftwaffe und Marine insgesamt 18 Sportfördergruppen in der Nähe bestehender Leistungszentren der Sportverbände eingerichtet.

Die Sportlehrkompanien und Sportfördergruppen unterstehen unmittelbar dem Führungsstab der Streitkräfte.

Spitzensportler sind hier die Angehörigen der Nationalmannschaften (A-, B-, C-Kader) und die hierfür aussichtsreichsten Anwärter (D-Kader), die dem Bundesminister vom Deutschen Sportbund benannt werden.

Nach der Grundausbildung werden die Spitzensportler auf die beiden Sportlehrkompanien und die Fördergruppen aufgeteilt. Das dienstliche Training findet in der Regel in den meist in der Nähe liegenden Leistungszentren statt. Es macht 70 v. H., die militärische Ausbildung 30 v. H. des Dienstes aus. Die Bundestrainer oder die von den Spitzenverbänden des Deutschen Sportbundes beauftragten Trainer sind für die Durchführung sportfachlich verantwortlich.

22.1.1.2

Geförderte längerdienende Soldaten werden nur in Sportgruppen des Heeres aufgenommen. Als Spitzensportler gelten hier die Angehörigen der Kader der Nationalmannschaften (A-, B- und C-Kader) und die Angehörigen der Internationalen Militärmannschaften der Bundeswehr. Längerdienende Soldaten der anderen Teilstreitkräfte werden zum Heer versetzt, wenn sie gefördert werden sollen.

Die Sportgruppen sind bei Schulen, Truppenteilen und sonstigen Dienststellen des Heeres eingerichtet oder dem Bereich der „Zentralen Militärischen Bundeswehrdienststellen" zugeordnet. Insgesamt gibt es

zehn Sportgruppen mit etwa 150 Sportlern (für Modernen Fünfkampf, Militärischen Fünfkampf, Olympische Disziplinen, Maritimen Fünfkampf, Fallschirmspringen und insgesamt fünf Sportgruppen für Biathlon/Nordischen Skilauf).

Die Soldaten der Sportgruppen trainieren soweit wie möglich ebenfalls an den allgemeinen Leistungszentren der Sportverbände. Der Dienst in den Sportgruppen umfaßt — wie bei den kürzerdienenden Spitzensportlern — 70 v. H. sportliches Leistungstraining.

22.1.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister mitgeteilt, daß er die geschaffenen Organisationsstrukturen nicht für zweckmäßig und wirtschaftlich hält. Sowohl die Maßnahmen des Führungsstabes der Streitkräfte als auch die des Heeres hätten die Förderung des Spitzensportes zum Ziel. Die Sportler trainierten oft in denselben Leistungszentren, seien am selben Standort stationiert und würden teilweise von denselben Personen sportfachlich betreut. Lediglich die Verpflichtungszeit der Spitzensportler entscheide darüber, welcher Organisationseinheit bei der Truppe und damit welchem Strang der Fachaufsicht sie zugewiesen werden. Hierdurch entstehe unnötiger Verwaltungsaufwand.

Der Bundesrechnungshof sieht keine Gründe für die unterschiedlichen Zuständigkeiten. Er hat angeregt, die Organisation der Sportförderung bei der Bundeswehr zu vereinheitlichen und dadurch zu straffen.

22.1.3

Der Bundesminister hat sich — wie auch der Deutsche Sportbund — grundsätzlich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Er bereite entsprechende Maßnahmen vor. Künftig sollen alle Spitzensportler unter Aufgabe der bisherigen Organisationsstruktur nur noch in denselben Sportfördergruppen der Bundeswehr zusammengefaßt werden. Die beiden Sportlehrkompanien und die Sportgruppen sollen aufgelöst werden. Die fachliche Zuständigkeit soll beim Führungsstab der Streitkräfte liegen.

Die Sportfördergruppen sollen räumlich so verteilt werden, daß sie in den Genuß der Serviceleistungen der Olympiastützpunkte des Deutschen Sportbundes kommen können. Der Bundesminister hat gleichzeitig mitgeteilt, daß sich wegen umfangreicher organisatorischer Maßnahmen die gewünschte Umsetzung in ein transparentes, in sich schlüssiges neues Konzept der Spitzensportförderung nicht in kurzer Zeit realisieren lasse.

22.1.4

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Zusammenfassung der Spitzensportförderung zügig voranzutreiben.

22.2 Zahl der geförderten Sportler

22.2.1

Die Zahl der geförderten Spitzensportler stieg im Laufe der Jahre an. Bis zum Jahre 1986 einschließlich waren es ingesamt 580 Plätze. Der Bundesminister führte dazu in seiner schriftlichen Antwort auf eine Kleine Anfrage im Deutschen Bundestag am 3. Mai 1984 u. a. aus, daß die zur Verfügung stehenden Plätze ausreichten, „um die wehrpflichtigen Spitzensportler . . . aufnehmen zu können" (s. Drucksache 10/1409 Nr. IV 1).

Dann legte der Bundesminister im Einvernehmen mit dem Deutschen Sportbund und dessen Spitzenverbänden sowie dem Bundesminister des Innern im Januar 1987 den Gesamtumfang der Förderung von Spitzensportlern auf 693 Plätze fest. Von diesen Plätzen sind 543 Plätze in den Sportlehrkompanien und Sportfördergruppen vorgesehen (bis zum Jahre 1986 einschließlich waren es 430 Plätze). Unverändert 150 Plätze sind für die Sportgruppen des Heeres vorgesehen.

Im I. Quartal 1988 förderte die Bundeswehr tatsächlich jedoch insgesamt etwa 890 Spitzensportler. In den beiden Sportlehrkompanien und den 18 Sportfördergruppen waren hiervon insgesamt 749 Spitzensportler zusammengefaßt, 206 Sportler mehr als vereinbart (749 — 543 = 206). Auch in den Vorjahren waren die Stärkevorgaben nicht eingehalten worden (z. B. Anzahl der Spitzensportler — ohne Sportgruppen — im II. Quartal 1986 insgesamt 696 statt 430 und im IV. Quartal 1987 insgesamt 726 statt 543).

Das Überschreiten der Vorgaben führte zu erheblichen Belastungen bei den Sportlehrkompanien und Sportfördergruppen. Insbesondere die Unterbringung, Versorgung mit Ausstattungsgegenständen und Ausbildung der Soldaten sowie die Dienstaufsicht waren hierdurch beeinträchtigt.

22.2.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten darzulegen, warum von den vereinbarten Höchstgrenzen in so erheblichem Umfange abgewichen wurde.

22.2.3

Der Bundesminister hat geantwortet, die für grundwehrdienstleistende und kürzerdienende Soldaten im Rahmen der Gesamtzahl von 693 festgelegte Zahl von 543 Spitzensportlern sei eine Richtzahl, die lageabhängig über- oder unterschritten werden könne. Die mit der Umorganisation notwendig werdende Neufassung des Erlasses zur Förderung von Spitzensportlern in der Bundeswehr müsse künftig aber eine deutlichere Eingrenzung ermöglichen.

22.2.4

Bei allem Verständnis für das Anliegen der Sportverbände, möglichst viele Spitzensportler in die Sportförderung der Bundeswehr aufzunehmen, sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes aber die zusätzliche Belastung der Truppenteile berücksichtigt werden. Dies gebietet auch der Gedanke der Gerechtigkeit gegenüber anderen Soldaten. Die vereinbarten und von den Beteiligten als sachgerecht empfundenen Höchstzahlen sollten künftig allenfalls aus besonderem, jeweils näher zu begründendem Anlaß überschritten werden.

22.3 Auswahl der geförderten Sportarten

22.3.1

Der Bundesminister fördert die Spitzensportler, die der Deutsche Sportbund namhaft macht. Er selbst nimmt grundsätzlich keinen Einfluß auf die Auswahl der Sportler hinsichtlich sportlicher Leistung und Sportart.

Von den für die Sportlehrkompanien und Sportfördergruppen vereinbarten 543 Gesamtplätzen (s. Nr. 22.2.1) sind für olympische Disziplinen 474 und für nichtolympische Disziplinen 69 Plätze vorgesehen (Richtzahlen). Insgesamt wurden im I. Quartal 1988 von der Bundeswehr Spitzensportler in 55 unterschiedlichen Sportarten gefördert, darunter waren auch folgende Sportarten, die die Vielfalt der gegenwärtigen Förderung belegen:

- American Football
- Automobilrennsport
- Automobilsport
- Bahnengolf (Minigolf)
- Baseball
- Bergsteigen
- Billard
- Bowling
- Drachenfliegen
- Flossenschwimmen
- Golf
- Kartsport
- Kegeln
- Kunstradfahren
- Modellflugsport
- Moto-Cross
- Motorradsport
- Orientierungslauf
- Rettungsschwimmen (DLRG)
- Rollhockey
- Rollkunstlauf
- Rugby
- Schach
- Schlagball
- Segelflug
- Sportfischen (Casting)
- Sporttauchen
- Squash
- Tauchen
- Tanzen
- Trampolinturnen
- Unterwasserrugby
- Voltigieren
- Wasserski-Racing (Mono-Ski).

Die Sportlehrkompanien und Sportfördergruppen hatten wegen der vielfältigen Sportarten erhebliche Schwierigkeiten, die allgemeinen militärischen Aufgaben zu bewältigen (z. B. Dienstaufsicht, Abstimmung der Trainingspläne mit den militärischen Ausbildungsplänen und Durchführung der militärischen Ausbildung).

Soweit Sportarten gefördert werden, die keine Leistungszentren in der Nähe des Stationierungsortes haben und bei denen sonstige Betreuungsmöglichkeiten nicht gegeben sind, war die Förderung sehr aufwendig. Entweder mußten von den Sportlern lange Fahrzeiten in Kauf genommen oder es mußte „Heimtraining" angeordnet werden.

22.3.2

Im Hinblick auf die Ziele der Bundesregierung bei der Förderung des Hochleistungssports, wonach die Sportler der Bundesrepublik Deutschland bei internationalen Wettkämpfen gleiche Chancen für ein erfolgreiches Abschneiden wie die Sportler anderer Nationen haben sollen (vgl. hierzu Sechster Sportbericht der Bundesregierung vom 22. Oktober 1986 — Drucksache 10/6241 S. 15 —), hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister gebeten, die Breite der Förderung zu überdenken. Er hat dabei auch auf den mit einer breit gefächerten Förderung des Spitzensportes für die Bundeswehr verbundenen Aufwand hingewiesen.

22.3.3

Der Bundesminister hat nunmehr mitgeteilt, daß die Vielfalt der Förderung als ein Grundprinzip des politischen Auftrages der Spitzensportförderung durch die Bundeswehr auch künftig grundsätzlich beibehalten werden müsse. Grundlage für die Förderung der einzelnen Sportarten seien das Förderungskonzept für den Spitzensport des Deutschen Sportbundes und das Leistungssportprogramm der Bundesregierung. Eine differenziertere Auswahl der Athleten werde nach einer mittlerweile mit dem Bundesminister des Innern und dem Deutschen Sportbund getroffenen Vereinbarung möglich sein; danach soll künftig die Aufnahme in die Förderung grundsätzlich nach folgenden Kriterien vorgenommen werden:

- Die Förderung der olympischen Sportarten hat Vorrang und richtet sich nach der Zugehörigkeit zu den Bundeskadern A bis C/D sowie der Zugehörigkeit zu einer Bundesligamannschaft (Stammplatz).
- Bei nichtolympischen Sportarten, die vom Bundesminister des Innern gefördert werden, richtet sich die Förderung nach dem Förderungskonzept für den Spitzensport des Deutschen Sportbundes.
- Bei nichtolympischen Sportarten, die vom Bundesminister des Innern nicht gefördert werden, entscheidet der Bundesminister im Einzelfall nach Vorschlag des Deutschen Sportbundes.

22.3.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die beabsichtigten Regelungen. Er erwartet, daß künftig weniger Sportarten gefördert werden und die festgelegten Höchstzahlen künftig besser eingehalten werden (s. Nr. 22.2.4). Die Förderung nichtolympischer Sportarten, die vom Bundesminister des Innern nicht gefördert werden, sollte angesichts des mit einer Förderung verbundenen erheblichen Aufwands künftig auf wenige Ausnahmefälle beschränkt werden.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

23 Zollanmeldeverfahren bei der Einfuhr von Wehrmaterial
(Kapitel 14 15, 14 19 u. a.)

23.0

Der Bundesminister entrichtet bei der Einfuhr von Wehrmaterial aus den USA die Eingangsabgaben (Einfuhrumsatzsteuer und Euro-Zoll) vorzeitig und in unzutreffender Höhe. Hinsichtlich des an die EG abgeführten Euro-Zolles entstehen dadurch für den Bundeshaushalt Zinsverluste und Überzahlungen. Außerdem nahm der Bundesminister in den Jahren 1985 und 1986 eine Zollbefreiung nicht in Anspruch und zahlte dadurch 5,3 Mio. DM Euro-Zoll zuviel, die nach Beanstandung durch den Bundesrechnungshof inzwischen zurückerstattet wurden.

23.1

Der Bundesminister beschafft bei ausländischen Lieferern Wehrmaterial im Wert von mehreren Milliarden DM jährlich. Die Waren unterliegen bei der Einfuhr grundsätzlich den gleichen zollrechtlichen Vorschriften wie Importe für den zivilen Bereich.

Der Bundesminister und der Bundesminister der Finanzen haben eine Regelung für eine vereinfachte Zollabwicklung getroffen. Sie haben u. a. festgelegt, daß die Zollanmeldungen monatlich erstellt, die Eingangsabgaben nach bestimmten Pauschalen festgesetzt sowie im auf den Zeitpunkt der Einfuhr folgenden Monat entrichtet werden.

Die Abgaben für Einfuhren aus Drittländern setzen sich aus Einfuhrumsatzsteuer (13 v. H.) und Euro-Zoll (3 v. H.) zusammen. Der Euro-Zoll fließt seit dem Jahre 1978 als Gemeinschaftseinnahme der EG zu.

Eine Sonderregelung gilt für Wehrmaterial, das für „Zwischenstaatliche Gemeinschaftsprogramme" verwendet wird. Es ist nach § 34 Abs. 1 der Allgemeinen Zollordnung bei der Einfuhr zollfrei und unterliegt lediglich der Einfuhrumsatzsteuer.

Der Bundesminister kauft in den USA bei den US-Teilstreitkräften Wehrmaterial, ferner Instandsetzungs-, Dienst- und Entwicklungsleistungen sowie Dokumentationsunterlagen (Foreign Military Sales). Das Wehrmaterial wird zum größten Teil in die Bundesrepublik Deutschland eingeführt, verbleibt teilweise aber auch bei Bundeswehr-Dienststellen im Ausland. Nach einem Regierungsabkommen aus dem Jahre 1956 ist der Bundesminister verpflichtet, mit jeder Erteilung eines Auftrags mindestens 15 v. H. des Gesamtpreises auf ein dafür beim US-Schatzministerium eingerichtetes Konto im voraus einzuzahlen. Ebenfalls im voraus leistet er weitere Zahlungen aufgrund von monatlichen Mittelbedarfsanmeldungen der US-Teilstreitkräfte. Der Bundesminister ermittelt aufgrund der Vorauszahlungen die zollpflichtigen Leistungen. In den Jahren 1985 bis 1987 meldete er 1,649 Mrd. DM zur Verzollung an und entrichtete rd. 248 Mio. DM Eingangsabgaben. In den Jahren 1985 und 1986 nahm er Zollbefreiungen für Wehrmaterialeinfuhren im Rahmen „Zwischenstaatlicher Gemeinschaftsprogramme" nicht in Anspruch. Hierdurch wurden 5,3 Mio. DM Euro-Zoll zu Unrecht gezahlt.

23.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister abweichend von den vereinbarten Regelungen für eine vereinfachte Zollabwicklung nicht die tatsächlichen Einfuhrlieferungen, sondern statt dessen — losgelöst von den für die Zollerhebung maßgeblichen Warenbewegungen — Zahlungs- und Buchungsvorgänge der Verzollung zugrunde legt.

Dies hat zur Folge, daß die Eingangsabgaben teilweise zu früh gezahlt werden und somit dem Bundeshaushalt bei Zahlungen an die EG Zinsverluste entstehen. Darüber hinaus entstehen Überzahlungen, weil Einfuhrabgaben auch für Material gezahlt werden, das nicht eingeführt wird, sondern z. B. bei Bundeswehr-Dienststellen im Ausland verbleibt.

Weiterhin hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß der Bundesminister die Zollbefreiungen für Gemeinschaftsprogramme nicht in Anspruch nahm und 5,3 Mio. DM Euro-Zoll zu Unrecht entrichtete.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister Möglichkeiten zur Änderung des Zollanmeldeverfahrens aufgezeigt. Er hat ihn aufgefordert, die bereits seit dem Jahre 1981 in seinem Bereich erörterte Umstellung des Verfahrens auf eine Datenverarbeitungserfassung und -anmeldung der tatsächlichen Einfuhrlieferungen baldmöglichst zu verwirklichen. Er hat ihm weiterhin empfohlen, rechtzeitig vor Ablauf der Verjährungsfrist die Erstattung des zuviel gezahlten Euro-Zolls zu beantragen.

23.3

Der Bundesminister hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt. Er hat mitgeteilt, das Zollanmeldeverfahren werde entsprechend den Anregungen des Bundesrechnungshofes unter Mitwirkung des Bundesministers der Finanzen neu geregelt. Die erforderlichen Maßnahmen seien eingeleitet. Jedoch werde erst die ab Mitte 1990 voraussichtlich verfügbare erweiterte Datenverarbeitungsunterstützung eine weitgehend automatisierte Ermittlung der Eingangsabgaben erlauben. Eine Interimslösung, die nur manuell mit sehr hohem Arbeitsaufwand und mit großem Personaleinsatz verwirklicht werden könne, halte er nicht für vertretbar.

Die Zollbehörde habe inzwischen auf seinen Antrag die zuviel gezahlten Eingangsabgaben erstattet. Damit sei der Schaden für den Bund in Höhe von 5,3 Mio. DM wieder ausgeglichen worden.

23.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom Bundesminister eingeleitete Neuregelung des Zollanmeldeverfahrens. Er hält es allerdings für geboten, daß der Bundesminister dieser Maßnahme, die bereits seit dem Jahre 1978 regelungsbedürftig ist und der erhebliche finanzielle Bedeutung zukommt, Vorrang einräumt.

Der Bundesminister sollte seine seit dem Jahre 1981 laufenden Bemühungen verstärken und möglichst noch vor Mitte des Jahres 1990 die Umstellung des Verfahrens verwirklichen.

Darüber hinaus sollte er sicherstellen, daß künftig in allen Fällen die in den Zollvorschriften vorgesehenen Zollbefreiungen zur Entlastung des Bundeshaushalts in Anspruch genommen werden.

24 Aussonderung und Verwertung von Wehrmaterial

24.0

In den Gerätedepots des Heeres lagern in erheblichem Umfang überschüssige Einzelverbrauchsgüter, die vermeidbare Lagerkosten in Höhe von jährlich mindestens 30 Mio. DM verursachen und deren gebotene Aussonderung und Verwertung einen Erlös in Höhe von rd. 40 Mio. DM ergäbe. Die zum Abbau eingeleiteten Einzelmaßnahmen waren unvollständig. Ein seit Jahren wegen der Mängel des derzeitigen Verfahrens auch vom Bundesminister als notwendig erachtetes datenverarbeitungsgestütztes Aussonderungs- und Verwertungsverfahren wurde bisher nicht entwickelt.

24.1

Ende Juli 1988 lagerten in den Gerätedepots des Heeres rd. 265 850 verschiedene Einzelverbrauchsgüter mit unterschiedlichen Bestandsmengen. Ihr Beschaffungswert betrug rd. 8,5 Mrd. DM.

24.1.1

Von diesen Artikeln wurden rd. 84 700 (32 v. H.) in den Jahren 1983 bis 1987 nicht „nachgefragt"; 40 v. H. davon sieht der Bundesrechnungshof als überschüssig, d. h. entbehrlich an. Diese 40 v. H. haben einen Beschaffungswert von rd. 1 Mrd. DM.

Der Bundesminister geht davon aus, daß für die Lagerung von Material in den Gerätedepots des Heeres Kosten in Höhe von 3 v. H. des jeweiligen Beschaffungswertes entstehen. Danach verursacht das überschüssige Material Lagerkosten in Höhe von mindestens 30 Mio. DM jährlich.

Durch Aussonderung und Verwertung dieses Materials könnte bei einem angenommenen durchschnittlichen Erlös von 4 v. H. des Beschaffungswertes ein Verwertungserlös in Höhe von rd. 40 Mio. DM erzielt werden.

24.1.2

Der Bundesminister bedient sich zur Erfassung und Steuerung des Bestandes überschüssiger Einzelverbrauchsgüter eines Verfahrens, das vielfältige Mängel aufweist. Insbesondere führen fehlende und fehlerhafte Bestandsdaten dazu, daß Material nicht immer einem Gerät oder System zugeordnet werden kann und dadurch nicht als überschüssig erkannt und erfaßt wird. Zusätzlich führt der große Anteil manueller Arbeit bei der Erfassung und Überwachung der Bestandsdaten zu einer hohen Fehlerquote.

24.1.3

Bereits im Jahre 1979 berichtete das Materialamt des Heeres (Amt) dem Bundesminister ausführlich über Umfang und Ursachen des überschüssigen Materials. Um dieses abzubauen, wies der Bundesminister das Amt im November 1979 an, die lagernden Bestände regelmäßig zu überprüfen. Das Amt erstellte daraufhin eine „Sonderbestandsliste überlagertes Material" mit insgesamt 116 069 auf mögliche Aussonderung zu überprüfenden Artikeln. Im Jahre 1982 wurden 13 709 und im Jahre 1984 nochmals 14 034 Artikel geprüft. Weitere Überprüfungen aufgrund dieser Liste erfolgten nicht.

24.1.4

Im Februar 1984 erstellte das Amt Grundsatzforderungen für ein neues datenverarbeitungsgestütztes Aussonderungs- und Verwertungsverfahren, in denen es dem Bundesminister die Mängel des bisherigen Verfahrens aufzeigte. Im Juli 1986 beauftragte der Bundesminister das Amt mit der Entwicklung des neuen Datenverarbeitungsverfahrens in Pilotfunktion. Ein Jahr später beantragte das Amt, wegen mangelnder personeller Kapazität den Auftrag zurückzunehmen, was der Bundesminister jedoch ablehnte. Bis zum Juli 1989 hatte das Amt noch nicht mit der Entwicklung eines neuen Verfahrens begonnen.

24.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister auf vermeidbare Kosten in den logistischen Einrichtungen des Heeres hingewiesen, die seit Jahren den Bundeshaushalt erheblich belasten. Er hat dem Bundesminister vorgehalten, daß

- seit mehr als zehn Jahren in ständig wachsendem Umfang Überschußmaterial in den Depots lagert, wodurch Lagerraum für neu zulaufendes Material blockiert wird,
- allein der überschüssige Bestand der fünf Jahre lang nicht „nachgefragten" Einzelverbrauchsgüter jährliche Lagerkosten von mindestens 30 Mio. DM verursacht,
- ein möglicher Verwertungserlös in Höhe von rd. 40 Mio. DM nicht erzielt worden ist,

— die vielfältigen, in den Grundsatzforderungen des Amtes aufgezählten Verfahrensmängel nicht abgestellt sind,

— zusätzliche Maßnahmen zur Erfassung überschüssigen Materials unvollständig und deshalb ohne hinreichenden Erfolg durchgeführt worden sind,

— das seit Jahren dringend erforderliche neue Datenverarbeitungsverfahren bisher nicht entwickelt und eingeführt worden ist.

24.3

24.3.1

Der Bundesminister hat anerkannt, daß seit mehr als zehn Jahren Überschußmaterial in seinen Depots lagert. Die Aussage, rd. 40 v. H. des fünf Jahre lang nicht „nachgefragten" Materials seien überschüssig, treffe jedoch nicht zu, weil der Bundesrechnungshof nur die Kriterien einer friedensmäßigen, nicht aber die einer höheren Bevorratung für den Verteidigungsfall zugrunde gelegt habe. Die Aussage treffe auch deshalb nicht zu, weil nach dem sogenannten Ersatzteilerstbedarf für neues Gerät und neue Systeme zunächst — bis zum entsprechenden Verschleiß — keine Nachfrage bestehe, diese Artikel deswegen aber nicht überschüssig seien. Zudem sei in dem fünf Jahre lang nicht mehr „nachgefragten" Bestand teilweise auch Material enthalten, für das bereits ein Aussonderungsverfahren eingeleitet sei.

24.3.2

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß eine nicht ausreichende Datenqualität das Aufspüren sämtlichen überschüssigen Materials verhindert. Er hat bestätigt, daß das bisherige Verfahren umgehend durch ein neues datenverarbeitungsgestütztes Aussonderungs- und Verwertungsverfahren ersetzt werden muß. Erst dann sei die vollständige Befreiung der Depots von überschüssigem Material möglich. Bis dahin wolle er durch gezielte Maßnahmen der Datenverarbeitungsunterstützung in den Jahren 1989/1990 die Aussonderung und Verwertung verbessern. Vom Jahre 1991 an rechne er mit der Einführung wesentlicher Teile des neuen Datenverarbeitungsverfahrens.

24.3.3

Der Bundesminister hat anerkannt, daß von ihm eingeleitete Einzelmaßnahmen zum Abbau der Überschüsse nicht ausreichend waren. Er hat zugesagt, die Bestände weiterhin zu überprüfen, und darauf hingewiesen, daß er in den letzten beiden Jahren 30500 Positionen mit einem Beschaffungswert von 360 Mio. DM ausgesondert habe.

24.3.4

Die Verzögerung bei der Entwicklung des neuen Datenverarbeitungsverfahrens begründet der Bundesminister mit zu geringer Personalkapazität. Er habe inzwischen Maßnahmen für das neue Verfahren eingeleitet. Neben dem Heer habe auch die Marine Bedarf an einem solchen Verfahren angemeldet.

24.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Beanstandungen in vollem Umfang aufrecht.

24.4.1

Bei der Feststellung des überschüssigen Materials hat der Bundesrechnungshof die Notwendigkeit eines Verteidigungsvorrates beachtet. Dieser ist in dem als überschüssig anzusehenden Anteil der Einzelverbrauchsgüter nicht enthalten. Die fehlende Nachfrage nach dem Ersatzteilerstbedarf wurde für die ersten drei Nutzungsjahre eines Gerätes oder Systems berücksichtigt, da der Erstbedarf im allgemeinen für diesen Zeitraum bestimmt ist. Material, für das bereits ein Aussonderungsverfahren eingeleitet wurde, ist überschüssig und war deshalb bei den Berechnungen hinsichtlich der Auswirkungen der unnötigen Lagerhaltung zu berücksichtigen.

24.4.2

Der Einwand des Bundesministers, das neue Datenverarbeitungsverfahren habe aus Kapazitätsgründen nicht realisiert werden können, kann im Hinblick auf den inzwischen vergangenen Zeitraum von mehr als fünf Jahren nicht als Entlastungsgrund gelten. In dieser Zeit hätte es aufgrund der Dringlichkeit des Vorhabens möglich sein müssen, die notwendige Kapazität umzuschichten oder neu zu schaffen.

Erst das Aufgreifen der Angelegenheit durch den Bundesrechnungshof hat ihr zu angemessener Priorität verholfen. Zuvor hatten weder die betrieblichen Erschwernisse in den übervollen Lagereinrichtungen noch die Mängelzusammenstellung in den Grundsatzforderungen des Amtes den Bundesminister zu beschleunigtem Handeln bewogen.

24.5

Der Bundesminister wird mit Nachdruck ein neues datenverarbeitungsgestütztes Aussonderungs- und Verwertungsverfahren zu entwickeln und einzuführen haben. Er wird dafür zu sorgen haben, daß bis zu der frühestens im Jahre 1995 zu erwartenden Einführung des gesamten neuen Datenverarbeitungsverfahrens die bisherigen Mängel bei der Aussonderung und Verwertung behoben werden sowie der Bestand an Einzelverbrauchsgütern nicht nur — wie bisher —

mit Einzelmaßnahmen, sondern vollständig untersucht wird, um überschüssiges Material aufzufinden und die Depots nachhaltig zu entlasten. Damit könnte er gleichzeitig noch immer fehlende Daten für das derzeitige und für das neue Verfahren gewinnen.

25 Vorauszahlung und Anzahlungen für die Beschaffung von zwei Flottendienstbooten
(Kapitel 14 18 Titel 554 01)

25.0

Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung sicherte Anzahlungen für die Beschaffung von zwei Flottendienstbooten nur teilweise ab und leistete darüber hinaus eine hohe, nicht notwendige Vorauszahlung. Als über das Vermögen des Auftragnehmers das Konkursverfahren eröffnet wurde, hatte der Bund 60 Mio. DM gezahlt, aber erst Leistungen im Wert von 8,5 Mio. DM erhalten. Durch eine Neufassung der Vertragsbedingungen für den Bau und die Lieferung von Schiffen sollte dem Sicherungsbedürfnis des Bundes besser Rechnung getragen werden.

25.1

25.1.1

Im Jahre 1985 schloß das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) mit einer in einen Konzern eingegliederten Schiffbau-Gesellschaft (Auftragnehmer) einen Vertrag über den Bau von zwei Flottendienstbooten mit einer Auftragssumme von rd. 132 Mio. DM für den schiffstechnischen Anteil. Bestandteil des Vertrages waren die „Besonderen Bedingungen des Bundesministers der Verteidigung für den Bau und die Lieferung von Schiffen" vom Januar 1967 („Besondere Bedingungen"). Hiernach war die Vergütung in acht Raten nach Vorlage von Geldbedarfsplänen zu bestimmten Terminen oder Bauzuständen zu zahlen, davon die erste Rate nach Vorlage eines Liefer- und Fertigungsplanes und die zweite Rate drei Monate nach Vertragsabschluß und Bestätigung des Abschlusses der Verträge mit den Unterauftragnehmern. Zusätzlich verpflichtete sich das Bundesamt zu einer Vorauszahlung in Höhe von 27 Mio. DM, die es zusammen mit der ersten Rate von 13 Mio. DM Ende Juli 1985 zahlte. Diese 40 Mio. DM waren durch Bankbürgschaften gesichert. Als weitere Sicherheit vereinbarte das Bundesamt einen früheren Eigentumsübergang der für den Schiffbau erforderlichen Materialien auf den Bund als in den „Besonderen Bedingungen" vorgesehen.

25.1.2

Die zweite Ratenzahlung in Höhe von 20 Mio. DM im Juni 1986 sicherte das Bundesamt entgegen den „Besonderen Bedingungen" nicht ab. Außerdem entließ es die Banken in Höhe von 8 Mio. DM aus den Bürgschaften für die Vorauszahlung. Zu diesem Zeitpunkt waren vom Auftragnehmer erbrachte Leistungen im Wert von 3 Mio. DM auf den Bund übergegangen, so daß von den vom Bundesamt insgesamt gezahlten 60 Mio. DM 25 Mio. DM nicht gesichert waren. Von den 60 Mio. DM leitete der Auftragnehmer 40 Mio. DM an die Konzernobergesellschaft weiter, von denen 7 Mio. DM auftragsbezogen verwendet wurden. Die restlichen 20 Mio. DM zahlte das Bundesamt aufgrund einer Abtretung unmittelbar an eine Bank aus.

25.1.3

Im Juli 1986 wurde über das Vermögen der Konzernobergesellschaft und aller Konzernunternehmen das gerichtliche Vergleichsverfahren eröffnet, das bei dem Auftragnehmer Ende September 1986 in den Anschlußkonkurs einmündete. Nach Aussage des Bundesministers waren dem Bund bis zur Konkurseröffnung Leistungsanteile im Wert von 8,5 Mio. DM übereignet worden. Der Konkursverwalter lehnte die Erfüllung des Bauvertrags ab. Zahlungen aus der Konkursmasse wurden nicht geleistet. Ein neu gegründetes Schiffbau-Unternehmen erklärte sich bereit, den Bau der Flottendienstboote unter teilweiser Anrechnung der an den Vorgänger geleisteten Zahlungen fortzuführen.

25.1.4

Die Banken lehnten es ab, aus den Bürgschaften zu zahlen. Daraufhin übernahm das Sitzland des neu gegründeten Unternehmens die Bürgschaft nach den Banken, nachdem sich der Bund bereit erklärt hatte, die Boote bei diesem Unternehmen weiterbauen zu lassen. Das Land verpflichtete sich außerdem, den ursprünglich vereinbarten Vertragspreis übersteigende Ausgaben zu tragen. Anfang des Jahres 1988 zahlte das Land an den Bund 32 Mio. DM. Der vom Bund im Einvernehmen mit dem Land gegen die bürgenden Banken geführte Rechtsstreit dauert noch an. Das Prozeßrisiko ist im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abzuschätzen.

Die beiden Boote sind inzwischen in Dienst gestellt.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß das Bundesamt ohne Notwendigkeit

- neben den beiden Raten von insgesamt 33 Mio. DM eine Vorauszahlung in Höhe von 27 Mio. DM leistete,
- die zweite Rate von 20 Mio. DM nicht absicherte und
- die Bürgschaftsverpflichtung der Banken von 40 Mio. DM auf 32 Mio. DM herabsetzte.

25.2.1

Die ersten beiden Raten wurden vor Baubeginn geleistet und stellten deshalb Anzahlungen auf zu erbringende Leistungen — auch von Unterauftragnehmern — dar. Nach dem Vertrag waren derartige Zahlungen in die Geldbedarfspläne aufzunehmen, so daß der Auftragnehmer alle erforderlichen Kosten in diesem Rahmen geltend machte. Daneben war eine Vorauszahlung nicht notwendig. Das ergibt sich auch daraus, daß die Konzernobergesellschaft von den gesamten Zahlungen in Höhe von 60 Mio. DM dem Auftragnehmer für den Bau der Boote nur 7 Mio. DM zur Verfügung stellte.

Allein schon durch Vorleistungen in dieser Größenordnung erwuchs dem Bund ein beträchtliches Risiko. Zusätzlich erhöht wurde es dadurch, daß das Bundesamt auf die vorgeschriebene Absicherung der zweiten Rate durch eine Bürgschaft verzichtete und die Bürgschaftsverpflichtung der Banken verminderte. Durch die Vereinbarung eines früheren als in den „Besonderen Bedingungen" vorgesehenen Termins für den Eigentumsübergang auf den Bund wurde dessen hohes Risiko nicht annähernd ausgeglichen. Das Bundesamt hätte das Risiko mindern können, wenn es nur Zahlungen im auftragsbezogen notwendigen Umfang vereinbart und geleistet sowie sie vollständig abgesichert hätte.

25.2.2

Der Konkurs des Auftragnehmers dürfte voraussichtlich nur deshalb nicht zu einem Schaden für den Bund führen, weil die von dem Land übernommene nachrangige Bürgschaft in Höhe von 32 Mio. DM das Schadenrisiko vom Bund auf das Land verlagerte. Die ungesicherten Forderungen gingen im Ergebnis nur deshalb wirtschaftlich nicht verloren, weil das Land der neu gegründeten Gesellschaft weitere finanzielle Hilfen gewährte, die es ermöglichten, den Bau der Flottendienstboote fortzuführen. Ob für die beiden Boote im Ergebnis mehr gezahlt werden muß als im Vertrag von 1985 vereinbart, kann erst nach Vorlage der Schlußabrechnung beurteilt werden.

25.2.3

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, künftig Zahlungen besser abzusichern und bei der Beschaffung von Schiffen Vorauszahlungen grundsätzlich dann nicht zu leisten, wenn bereits Zahlungen nach Geldbedarfsplänen vorgesehen sind.

Der Bundesrechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, daß bei der aus dem Jahre 1967 stammenden Fassung der „Besonderen Bedingungen" die Ratenzahlungen auf Bauzustände abgestellt sind. Da im Schiffbau inzwischen erhebliche Änderungen eingetreten sind (z. B. durch Modultechnik und Segmentfertigung), hat er gegenüber dem Bundesminister angeregt, die „Besonderen Bedingungen" diesen Veränderungen anzupassen und die Zahlungsregelung hierauf abzustimmen.

25.3

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß die Zahlungen an den Auftragnehmer nicht jederzeit genügend abgesichert waren. Die Vorauszahlungsvereinbarung habe das Bundesamt geschlossen, weil es dadurch eine nicht unerhebliche Preissenkung erreicht habe. Die Ursachen für die im nachhinein aufgetretenen Schwierigkeiten seien jedoch in erster Linie in den Vertragsbestimmungen über die Zahlungszeitpunkte sowie über die Bestellung und Freigabe von Sicherheiten zu sehen. Diese hätten einen Auslegungsspielraum gelassen, der sich bei der Vertragsabwicklung ungünstig ausgewirkt habe. Er habe deshalb — entsprechend den Anregungen des Bundesrechnungshofes — das Bundesamt beauftragt, die „Besonderen Bedingungen" zu überarbeiten und hierbei auch die zwischenzeitlich eingetretenen Veränderungen im Fertigungsablauf von Schiffen zu berücksichtigen. Bundesmittel würden voraussichtlich nicht verlorengehen.

Im übrigen habe der Bauvertrag der Berichterstattergruppe des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Einzelplan 14 vorgelegen und sei von ihr zustimmend zur Kenntnis genommen worden.

25.4

Der Hinweis des Bundesministers auf den durch die Gewährung der Vorauszahlung erzielten Preisnachlaß ist nicht überzeugend. Das durch zu hohe Vorausleistungen entstehende Ausfallrisiko ist, wie dieser Fall zeigt, ungleich höher zu bewerten. Außerdem erhöht jede Vorauszahlung den Kredit- und damit Zinsbedarf des Bundes, was den Preisvorteil teilweise oder vollständig wieder aufzehren kann.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, daß künftig Zahlungen nur im auftragsbezogen notwendigen Umfang geleistet werden.

Die Beteiligung der Berichterstattergruppe zum Einzelplan 14 dient der Vorbereitung der Entscheidung des Haushaltsausschusses über die Entsperrung der für die Beschaffung vorgesehenen Mittel. Sie entlastet den Bundesminister nicht von seiner Verantwortung für den Abschluß und die Durchführung der Beschaffungsverträge.

Der Bundesrechnungshof begrüßt es, daß der Bundesminister seiner Anregung nach Überarbeitung der „Besonderen Bedingungen" zugestimmt hat. Der Bundesminister wird bis zur Neufassung darauf achten müssen, daß beim Abschluß von Schiffbauverträgen dem Sicherungsbedürfnis des Bundes genügend Rechnung getragen wird.

26 Ausbildung eines Reserveoffiziers zum Hubschrauberführer beim Heer
(Kapitel 14 03 Titelgruppe 01 u. a.)

26.0

Der Bundesminister hat einem Oberleutnant der Reserve, der als Panzerspähoffizier ausgebildet war, im Jahre 1987 aufgrund einer Ausnahmegenehmigung eine Ergänzungsausbildung zum Hubschrauberführer gewährt.

Diese Fortbildungsmaßnahme mit Ausgaben von rd. 345 000 DM war unnötig und ließ allgemein gültige und verwertbare Erkenntnisse für die Gewinnung zusätzlicher Hubschrauberführer nicht erwarten.

26.1

Der Bundesminister genehmigte einem Oberleutnant der Reserve im Januar 1987 in einem „Modellverfahren" die Ergänzungsausbildung zum Hubschrauberführer auf dem Panzerabwehrhubschrauber 1 (PAH-1). Das Heeresamt und die Fachreferate im Führungsstab des Heeres waren zuvor zu dem Ergebnis gekommen, daß die Besetzung der Dienstposten für das fliegerische Personal, das die Einsatzbereitschaft der Heeresfliegertruppe im Verteidigungsfalle sicherstellt, weitgehend mit ausgeschiedenen Hubschrauberführern des Heeres und mit sogenannten mobbeorderten aktiven Hubschrauberführern gewährleistet sei und die Ergänzungsausbildung deshalb und wegen des Zeit- und Kostenaufwands nicht befürwortet werden könne. Gleichartige Anträge waren in der Vergangenheit von nachgeordneten Dienststellen des Bundesministers abgelehnt worden.

Im Dezember 1987 erwarb der Reserveoffizier den Militärluftfahrzeugführerschein für Hubschrauber und die Musterberechtigung für den Hubschrauber Alouette II, nach der erfolgreichen Teilnahme an der fliegertaktischen Ausbildung im März 1988 den eingeschränkten Einsatzstatus zur Durchführung von Einsatzaufträgen für Alouette II. Dieser Hubschrauber wird im Regelfall nur von einem Piloten geflogen.

Im Februar 1988 empfahl der Bundesrechnungshof dem Bundesminister, die Fortbildungsmaßnahme vor der Weiterschulung auf dem Muster PAH-1 abzubrechen. Der Reserveoffizier wurde jedoch von April bis Juli 1988 weitergeschult und erwarb dadurch die Musterberechtigung für den PAH-1, dessen Besatzung aus zwei Hubschrauberführern besteht. Erst danach beendete der Bundesminister die Fortbildung des Reserveoffiziers.

Wie der Bundesminister nachträglich selbst festgestellt hat, fehlt es dem Reserveoffizier als nicht voll einsatzberechtigtem Hubschrauberführer an fliegerischer Erfahrung, um Einsatzflüge auf der Alouette II alleine durchzuführen, so daß ihm auch längerfristig ein erfahrener Hubschrauberführer oder Fluglehrer hätte beigegeben werden müssen. Da er darüber hinaus bei einer mit der Alouette II ausgerüsteten Einheit nicht befördert werden könnte, hat ihn der Bundesminister für den Dienstposten „Panzerabwehrhubschrauberführeroffizier und Erkundungsoffizier" in einem Heeresfliegerverband mit PAH-1 vorgesehen. Der Reserveoffizier besitzt jedoch mangels fliegertaktischer Ausbildung keinen Einsatzstatus für den PAH-1.

Der Bundesrechnungshof hat die Kosten der Fortbildungsmaßnahme mit rd. 345 000 DM ermittelt (rd. 220 000 DM bis zur Musterberechtigung für die Alouette II, rd. 125 000 DM für die Schulung auf dem PAH-1).

26.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister bei der Ergänzungsausbildung des Reserveoffiziers zum Hubschrauberführer von den bestehenden Grundsätzen abgewichen ist, nur ehemalige Hubschrauberführer des Heeres als Reservisten im Rahmen von Wehrübungen und im Mobilmachungsfall bei den Heeresfliegern einzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hat die Notwendigkeit für ein „Modellverfahren" in Frage gestellt, weil der Bundesminister die Dienstposten für das fliegerische Personal bei den Heeresfliegern im Verteidigungsfall u. a. mit ausgeschiedenen Hubschrauberführern besetzen kann. Auch ließ dieses Modellverfahren nach Meinung des Bundesrechnungshofes von vornherein keine allgemein gültigen und verwertbaren Erkenntnisse zur Erschließung möglicher neuer Bedarfsdekkungsmöglichkeiten erwarten.

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, daß die Ergänzungsausbildung der Bundeswehr auch im übrigen keinen Nutzen gebracht habe. Auf dem Muster Alouette II ist der Reserveoffizier aus den genannten Gründen nicht einsetzbar. Das spezielle Einsatzprofil des fliegerisch aufwendigeren PAH-1 erfordert qualifizierte und erfahrene Hubschrauberführer. Dazu zählt der Reserveoffizier aufgrund seiner Ausbildung und seiner wenigen Flugstunden nicht. Er wird die fliegerischen Fähigkeiten, die der Bundesminister bei anderen Hubschrauberführern der Reserve voraussetzt, nie erreichen können, im Gegenteil für den Verband, dem er als Hubschrauberführer auf PAH-1 zugeteilt ist, immer eine Belastung darstellen, weil er zum Fliegen der Hilfe und Unterstützung des allein einsatzberechtigten Kommandanten bedarf, der normalerweise andere Aufgaben zu erfüllen hat.

Der Bundesminister hätte das Ergebnis voraussehen können und deshalb die Ergänzungsausbildung nicht genehmigen dürfen. Zumindest hätte der Bundesminister der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgen müssen, das „Modellverfahren" abzubrechen, bevor die kostenintensive Weiterschulung des Reserveoffiziers auf PAH-1 begonnen wurde. Deswegen

hat der Bundesrechnungshof angeregt, gegen die Verantwortlichen ein Schadens- und Haftungsprüfungsverfahren durchzuführen.

26.3

Der Bundesminister hat zu den Hintergründen der genehmigten Ergänzungsausbildung des Reserveoffiziers geltend gemacht, die zuständigen militärischen Vorgesetzten hätten die Besetzung der Dienstposten des fliegerischen Personals für den Verteidigungsfall hinsichtlich der erforderlichen Durchhaltefähigkeit der luftbeweglichen Großverbände in der Heeresstruktur 2000 kritischer beurteilt, als dies das Heeresamt und die Fachreferate zum Ausdruck gebracht hätten. Er habe die Fortbildung von Reserveoffizieren zum Hubschrauberführer als weitere Chance gesehen, alle Bedarfsdeckungsmöglichkeiten zu erschließen. Zur grundsätzlichen Erprobung dieses Verfahrens habe er einen einmaligen Modellversuch, auch unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten, für zweckmäßig gehalten. Der Bundesminister teilt nicht die Ermittlung des Bundesrechnungshofes, wonach die Fortbildungsmaßnahme Kosten von rd. 345 000 DM verursacht habe.

Der Bundesminister hat weiter ausgeführt, der einmalige Modellversuch habe ergeben, daß die Fortbildung von Reserveoffizieren zum Hubschrauberführer grundsätzlich möglich sei. Er beabsichtige jedoch nicht, aufgrund des Ergebnisses des Modellversuchs zur Schließung von Bedarfslücken im Verteidigungsfall fehlende Hubschrauberführer durch die gleiche Form der Ausbildung wie in dem hier beanstandeten Falle zu gewinnen. Dies rechtfertige aber nicht, den Modellversuch als überflüssig anzusehen. Bei jedem Versuch sei das Ergebnis ungewiß.

Gleichwohl ist der Bundesminister der Anregung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat ein Haftungsprüfungsverfahren eingeleitet. Das Ergebnis liegt noch nicht vor.

26.4

Die Einlassungen des Bundesministers sind nicht geeignet, die Beanstandungen auszuräumen.

Die Ermittlung der Kosten des Modellversuches durch den Bundesrechnungshof beruht auf Unterlagen des Bundesministers; im Gegensatz zum Bundesminister hat der Bundesrechnungshof jedoch sämtliche Kosten erfaßt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesminister, das Kostenbewußtsein insbesondere bei den Führungskräften zu stärken und den Argumenten der fachlich zuständigen Stellen mehr Gewicht beizumessen.

Das Ergebnis der Haftungsprüfung bleibt abzuwarten.

27 Umrüstung von Präzisions-Anflugradar-Anlagen
(Kapitel 14 14 Titel 554 02)

27.0

Der Bundesminister hat seine Radaranlagen für den Schlechtwetter-Landeanflug von Luftfahrzeugen modernisiert. Ausgaben von mehr als 100 Mio. DM stand seit Jahren kein ausreichender Nutzen gegenüber, weil die modernisierten Anlagen nur bei günstigen Wetterverhältnissen einsetzbar waren. Der Mehraufwand für langwierige Betriebsversuche mit den modernisierten Anlagen und für einen wegen der Mängel erforderlichen Parallelbetrieb mit nicht modernisierten Anlagen in Höhe von mehreren Millionen DM jährlich ging wegen fehlerhafter Vertragsgestaltung zu Lasten des Bundes.

27.1

Zur Unterstützung militärischer Luftfahrzeuge beim Landeanflug wird insbesondere bei widrigen Wetterverhältnissen ein Präzisions-Anflugradar benötigt. Die vorhandenen Anlagen waren nach Auffassung des Bundesministers Anfang der 70er Jahre veraltet. Er entschied sich dafür, die vorhandenen Anlagen zu modernisieren und nicht neue Anlagen zu kaufen, die auf dem Markt bereits angeboten wurden. Bei seiner Entscheidung verglich er die voraussichtlichen Ausgaben für die Änderungsmaßnahmen mit denen für die Beschaffung von neuen Anlagen. Dabei berücksichtigte er nicht die Ausgaben für die Hauptinstandsetzung der Bauteile aus den alten Anlagen, für das Zusammenfügen der alten und neuen Bestandteile, für bereits angekündigte Preissteigerungen der erst später zu beschaffenden Bauteile sowie die Vorteile, die durch eine schnellere Verfügbarkeit bereits erprobter neuer Anlagen entstanden wären.

Zunächst modernisierte er die Sichtgeräte sowie die Sender- und Empfängereinheiten. In einer weiteren Änderungsstufe wollte er die technologisch veralteten und aufwendig zu versorgenden Antennengruppen ersetzen, um möglichst schnell Gefahren für die Flugsicherheit ausschließen zu können. Diese Änderung machte wiederum Anpassungen der Sichtgeräte sowie der Sender- und Empfängereinheiten notwendig.

Um eine neue Antennentechnologie beurteilen zu können, leitete der Bundesminister im Jahre 1975 die Entwicklung eines Erprobungsmusters (Prototyp) ein. Der Prototyp wurde während mehrerer Jahre in Kalifornien/USA erprobt, wo lediglich der Landeanflug von Luftfahrzeugen ziviler Bauart geübt wurde, die in ihrem Radarquerschnitt militärischen Kampfflugzeugen nicht entsprechen, und wo die Eignung bei ungünstigen Wetterverhältnissen nicht festgestellt werden konnte. Das Erprobungspersonal wies auf Funktionsmängel hin. Ein Betriebsversuch von weniger als zwei Monaten in der Bundesrepublik Deutschland im Herbst 1978 veranlaßte dann den Bundesminister im Jahre 1979, auf der Grundlage der Leistungen des Prototyps die Änderungssätze zu beschaffen und die

Modernisierung der Anlagen einzuleiten. Hierfür waren Ausgaben in Höhe von mehr als 100 Mio. DM vorgesehen. In der Leistungsbeschreibung wurde das Leistungsvermögen der Anflughilfe in der Weise definiert, daß zumindest ausreichende Sichtverhältnisse vorausgesetzt wurden. Das Erprobungsmuster war unmittelbar nach den Versuchsreihen demontiert worden.

Bei der Nutzung der ersten umgerüsteten Anlagen im Jahre 1982 zeigte sich, daß diese insbesondere bei Regen und starker Wolkenbildung nicht die erforderliche Genauigkeit für die Erkennung und Führung des Zieles durch den Fluglotsen aufwiesen. Aus Sicherheitsgründen mußten der Betrieb der umgerüsteten Anlagen und die weitere Modernisierung unterbrochen werden. Seitdem konnten umgerüstete Anlagen nur im Rahmen von Betriebsversuchen und unter der Voraussetzung genutzt werden, daß bei ungünstigen Einsatzbedingungen eine noch nicht modernisierte Anlage die Führung der Luftfahrzeuge übernahm. Für die Materialerhaltung der noch nicht umgerüsteten Anlagen entstanden jährlich Kosten von rd. 3,5 Mio. DM. Durch Betriebsversuche und eigene technische Weiterentwicklungen bemühte sich der Bundesminister, die Anlagen voll nutzbar zu machen. Die Betriebsversuche hat der Bundesminister erst zum 31. Dezember 1988 abgeschlossen und die umgerüsteten Anlagen nunmehr für den Flugbetrieb freigegeben. Das Umrüstungsprogramm soll bis zum Jahre 1992 abgeschlossen werden.

Der Bundesminister hat sich vergeblich bemüht, den Auftragnehmer für die aufgetretenen Mängel haftbar zu machen.

27.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß sich der Bundesminister ohne einen vollständigen Kostenvergleich für die Modernisierung der vorhandenen Anlagen entschieden hat. Auch wegen der technischen und funktionalen Risiken der Entwicklung neuer Antennen für die vorhandenen Anlagen hätte es von Anfang an vorteilhafter sein können, neue Anlagen mit vergleichbarer Technologie zu beschaffen, die bereits auf dem Markt angeboten wurden. Dann hätte der Bundesminister mehrere Jahre früher über voll einsatzfähige Anlagen verfügen können. Hinweisen des Erprobungspersonals auf Funktionsmängel ist der Bundesminister wegen der von ihm unterstellten finanziellen Vorteile des Änderungskonzeptes nicht nachgegangen. Die Hinnahme des Entwicklungsbedarfs von mehreren Jahren stand im Widerspruch zu seiner eigenen Feststellung, die Technik der alten Anlage stelle ein Sicherheitsrisiko dar, das vordringlich beseitigt werden müßte.

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, daß vor der Beschaffung der Änderungssätze eine ausreichende Erprobung der Anlagen nicht stattgefunden hat. Da der Konstruktionsstand für die modernisierten Anlagen nach Ergebnissen von Versuchsreihen festgelegt worden ist, die in den Vereinigten Staaten von Amerika stattfanden, konnten wesentliche Funktionen, wie die Eignung bei mitteleuropäischen Wetterverhältnissen, nicht beurteilt werden. Unter anderem deswegen sind seit dem Beschaffungsauftrag bereits zehn Jahre vergangen und die Umrüstung ist immer noch nicht abgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof hat gerügt, daß der Bundesminister es beim Abschluß der Verträge versäumt hat, den Auftragnehmer ausdrücklich zur Lieferung einer auch bei ungünstigen Wetter- und Sichtverhältnissen brauchbaren Anflughilfe zu verpflichten, und zugelassen hat, daß der Prototyp unmittelbar nach den Versuchsreihen demontiert wurde, obwohl er eine wesentliche Grundlage für die Beurteilung der Vertragsmäßigkeit der gelieferten neuen Anlagen bot. Demzufolge waren Ansprüche wegen mangelhafter Leistungserfüllung nicht durchzusetzen. Somit geht seit Jahren der Aufwand zur Herstellung der Brauchbarkeit der Anlagen sowie der für den Parallelbetrieb mit nicht modernisierten Anlagen zu Lasten des Bundes.

27.3

Der Bundesminister hat zum Außerachtlassen bestimmter Kosten der Modernisierung erklärt, teils würden derartige Kosten auch bei der Beschaffung neuer Anlagen anfallen, teils würden sie aufgewogen durch andere Kosten im Zusammenhang mit einer Neubeschaffung, die er aber ebenfalls nicht angesetzt habe. Somit wären für eine Neubeschaffung mindestens etwa gleiche Kosten entstanden. Heute könnten die bei der Umrüstung tatsächlich angefallenen Kosten nur noch mit geschätzten fiktiven Kosten für die Neubeschaffung verglichen werden. Zum Beweis der Wirtschaftlichkeit eines gänzlich neuen Systems fehle die Gewißheit, daß ein auf dem Markt verfügbares Gerät ohne Einschränkungen und Änderungen für den Einsatz in Mitteleuropa brauchbar gewesen wäre. Er halte die damalige Entscheidung aus seiner Sicht für durchaus verständlich; das gelte sowohl für das technische Risiko als auch für den finanziellen Aspekt. Nicht zuletzt aus flugsicherheitsbezogener Vorsicht habe die neue Technik nur schrittweise und langsam in den Flugbetrieb übernommen werden dürfen.

Den Prototypen habe man einer sorgfältigen technischen Erprobung unterzogen. Die Eignung der Anlagen unter realen mitteleuropäischen (Schlecht-)Wetterbedingungen sei durch den Betriebsversuch in der Bundesrepublik Deutschland festgestellt worden. Diesem Versuch seien umfangreiche technische Umwelttests durch das Erprobungspersonal bei der amerikanischen Entwicklungsfirma vorausgegangen, die zum Beispiel auch Simulationsversuche für Regenwetter eingeschlossen hätten. Die technischen Leistungsnachweise seien sachgemäß und reproduzierbar erfolgt.

Sowohl für die Entwicklung als auch für die Serie lägen vertraglich vereinbarte Leistungsbeschreibungen vor, die die einzuhaltenden technischen Gerätekennwerte und Gerätefunktionen eindeutig definierten. Da die Ergebnisse der Messungen an den Serienanlagen mit denen des ursprünglichen Erprobungsmusters übereingestimmt hätten, sei das technische Leistungsvermögen der umgerüsteten Antennen-

gruppen nachgewiesen und somit die Vertragserfüllung durch den Auftragnehmer unstreitig.

27.4

Der Bundesrechnungshof ist weiterhin der Ansicht, daß eine Beschaffung von neuen Anlagen bei Würdigung aller damals bekannten Entscheidungsgrundlagen vorteilhafter gewesen wäre. Jedenfalls ist die Beanstandung nicht ausgeräumt, daß eine Entscheidung getroffen wurde, ohne daß ein vollständiger Kostenvergleich durchgeführt wurde.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei der Auffassung, daß das Modernisierungsprogramm im Jahre 1979 nicht beschaffungsreif war. Bei den Erprobungsversuchen in den Vereinigten Staaten von Amerika konnte nicht festgestellt werden, ob die Anlage auch ungünstigen Wetterverhältnissen genügt und ob sie Kampfflugzeugen mit ihrem besonderen Radarquerschnitt eine sichere Landung ermöglicht, da die Versuche nur mit Flugzeugen ziviler Bauart durchgeführt wurden. Die vom Bundesminister vorgetragenen Simulationsversuche für Regenwetter waren lediglich Beregnungsversuche, die zeigen sollten, ob einzelne Bauteile wasserdicht waren. Das Erprobungspersonal hatte bereits während der Versuchsserie auf Funktionsmängel hingewiesen, die später die operationelle Nutzung der Anlagen erschwerten. Wenn die operationelle Eignung des Prototypen für den militärischen Flugbetrieb im mitteleuropäischen Raum Ende 1978 erwiesen gewesen wäre, hätte es der fortgesetzten, kostenaufwendigen Betriebsversuche mit den Serienanlagen bis Ende 1988 zumindest nicht in diesem Umfang bedurft.

Der Bundesminister hätte durch eine bessere Vertragsgestaltung vermeiden müssen, daß die Kosten für Betriebsversuche in diesem Umfang zu Lasten des Bundes gingen. Er hat in den Verträgen die funktionalen Anforderungen an das System ungenau beschrieben und die Übereinstimmung von technischen Leistungsdaten gegenüber dem Auftragnehmer anerkannt, obwohl das Erprobungsmuster nicht mehr vorhanden war. Deshalb konnte dem Auftragnehmer eine fehlerhafte Vertragserfüllung nicht nachgewiesen und Nachbesserung nicht erwirkt werden.

Durch die aufgezeigten Mängel bei der Vorbereitung und Durchführung des Vorhabens ist dem Bund ein beträchtlicher Schaden entstanden. Darüber hinaus standen die beschafften Bauteile dem Bundesminister über viele Jahre hin nicht für den vorgesehenen Zweck zur Verfügung; ein Teil der Anlagen wird voraussichtlich erst im Jahre 1992 umgerüstet sein. Er wird bei künftigen Vorhaben sorgfältigere Kostenermittlungen und Kostenvergleiche anstellen, ausreichende Erprobungen durchführen und genauere Leistungsbeschreibungen in die Verträge aufnehmen müssen.

Im übrigen wird sich der Bundesrechnungshof von der Funktionsfähigkeit der für den Flugbetrieb freigegebenen umgerüsteten Anlagen zu gegebener Zeit überzeugen.

28 Erstattungen und Zahlungen an dritte Unternehmen bei Umrüstung der Präzisions-Anflugradar-Anlagen
(Kapitel 14 14 Titel 554 02)

28.0

Der Bundesminister zahlte dem Auftragnehmer für die Umrüstung der Präzisions-Anflugradar-Anlagen vertriebskostenähnliche Zuschläge in Höhe von 8 Mio. DM, die nicht gerechtfertigt waren.

28.1

Der Bundesminister zahlte dem Auftragnehmer des Vertrages über die Beschaffung von Änderungssätzen für ein Präzisions-Anflugradar, einer amerikanischen Vertriebsgesellschaft, rd. 5 Mio. DM (5 v. H. des Auftragwertes) für dessen Provisionszahlungen an ein deutsches Unternehmen, das in der Regel die Instandsetzung der Radaranlagen in Europa übernimmt. Mit diesem Unternehmen hat der Bundesminister einen besonderen Vertrag über das Umrüsten und Installieren der Anlagen mit einem Wert von mehr als 8 Mio. DM geschlossen.

Nach den Vergabevorschriften des Bundesministers sollen Provisionszahlungen nur zugelassen werden, wenn sie „wirtschaftlich zweckmäßig oder sachdienlich" sind.

Weitere Zuschläge in Höhe von 3 Mio. DM (3 v. H. des Auftragswertes) vergütete der Bundesminister für Zahlungsverpflichtungen, die der Auftragnehmer angeblich gegenüber einem deutschen Schwesterunternehmen seines Konzernverbundes hatte. Aufgrund von konzerninternen Regelungen sollte das deutsche Konzernunternehmen angeblich einen finanziellen Anspruch haben, wenn ein anderes Konzernunternehmen auf seinem Gebiet ein Geschäft tätigt (Gebietszulage). Nachträgliche Feststellungen der Verwaltung ergaben, daß die Konzernregelung die Zahlung einer Gebietszulage nicht zwingend vorsah. Spätere Versuche des Bundesministers, den Auftragnehmer zur Rückzahlung des Betrages für die Gebietszulage zu bewegen, blieben erfolglos, weil der Auftragnehmer bei den Vertragsverhandlungen die Gründe für diesen Zuschlag dargelegt hatte und zudem ein Festpreis vereinbart worden war.

28.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister entgegen seinen eigenen Vergabevorschriften und der Interessenlage bei Vertragsabschluß mit dem amerikanischen Auftragnehmer einen Ansatz für die Provisionszahlung an das deutsche Unternehmen hingenommen hat. Eine Ausnahme von dem in den Vergabevorschriften verankerten Grundsatz ist nur gerechtfertigt, wenn durch die Einschaltung eines provisionsberechtigten Unternehmens ein wirtschaftlicher Vorteil für den Bund entsteht. Daran fehlt es hier. Das deutsche Unternehmen hat im Rahmen des Beschaffungsvertrages mit dem amerikani-

schen Auftragnehmer keine Leistungen erbracht; die von ihm erbrachten Leistungen im Rahmen des gesamten Vorhabens wurden ihm vom Bundesminister gesondert vergütet.

Bei der Gebietszulage hat es der Bundesminister versäumt, die konzerninternen Regelungen rechtzeitig einzusehen und unangemessene Preisforderungen des Auftragnehmers zurückzuweisen.

28.3

Der Bundesminister hat entgegnet, zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses habe er von bestehenden Verpflichtungen des Auftragnehmers gegenüber den dritten Unternehmen ausgehen müssen. Zu den Provisionen habe ihm bereits im Jahre 1958 ein Vertretervertrag zwischen dem Hersteller und seiner deutschen Instandsetzungsfirma vorgelegen, in dem eine Provision von 5 v. H. vom jeweiligen Umsatz vereinbart war. Auf die anspruchsbegründenden Umstände für die Gebietszulage von 3 v. H. an das deutsche Schwesterunternehmen habe der Auftragnehmer mehrmals in den Verhandlungen glaubhaft hingewiesen. Zwar habe sich später aus den Konzernvereinbarungen keine unmittelbare Pflicht auf Zahlung einer Gebietszulage ergeben, eine Rechtsgrundlage müsse aber deshalb vermutet werden, weil der Auftragnehmer tatsächlich den Betrag von 3 Mio. DM an das deutsche Unternehmen weitergeleitet hat.

28.4

Die Stellungnahme des Bundesministers widerlegt nicht, daß mit dem Auftragnehmer eine zu hohe Gegenleistung vereinbart wurde. Der Bundesminister hätte in Wahrung der Interessen des Bundes in den Vertragsverhandlungen die Zahlung von Provisionen und Gebietszulage ablehnen müssen. Der Bundesminister muß sich anlasten lassen, daß dem Bund vermeidbare Mehrausgaben in Höhe von 8 Mio. DM entstanden sind. Er wird zu prüfen haben, ob und gegebenenfalls auf welche Weise der entstandene Schaden ausgeglichen werden kann.

29 Abrechnung von Leistungen für Dritte bei Instituten eines Zuwendungsempfängers
(Kapitel 14 20 Titel 893 11)

29.0

Der Bundesminister hat zugelassen, daß von ihm institutionell geförderte Forschungseinrichtungen Aufträge für Dritte durchführten, ohne diesen die entstehenden Kosten vollständig in Rechnung zu stellen. Dem Bund entstehen dadurch vermeidbare Mehrausgaben in Millionenhöhe.

29.1

Im Jahre 1973 vereinbarten der Bundesminister und die Trägerin von sechs aus dem Einzelplan 14 als Zuwendungsempfänger institutionell geförderten wehrtechnischen Forschungseinrichtungen, daß die Einrichtungen mit Zustimmung des Bundesministers auch Aufträge für Dritte durchführen dürfen. Die Kosten sind von den Auftraggebern zu tragen. Nach einer Aufstellung des Bundesministers beträgt das Volumen der vom 1. Januar 1984 bis zum 30. April 1989 übernommenen Drittaufträge rd. 24 Mio. DM.

29.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1986 in einem der Institute die Abrechnungen für Aufträge Dritter geprüft und festgestellt, daß Kosten wie

— Abschreibungen auf Geräte und Gebäude,

— Instandhaltungskosten für Gebäude,

— Zinsen

den Auftraggebern nicht in Rechnung gestellt wurden. Auch drei andere Institute, die zum Zeitpunkt der Prüfung Aufträge für Dritte durchführten, haben diese Kosten nicht berücksichtigt. Dem Bund sind dadurch vermeidbare Mehrausgaben in Höhe von mehreren Millionen DM entstanden.

29.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß den Auftraggebern nicht die vollen Kosten in Rechnung gestellt wurden. Er hat den Bundesminister gebeten, die Forschungseinrichtungen zur Abrechnung der Vollkosten zu veranlassen und die Ausgaben des Bundes für die von ihnen bisher nicht berücksichtigten Kostenarten bei der Grundfinanzierung zu senken. Nicht gerechtfertigte Wettbewerbsvorteile der Institute gegenüber Konkurrenten, die zu Vollkosten anbieten und abrechnen müssen, würden damit ebenfalls beseitigt.

29.4

Im Dezember 1987 teilte der Bundesminister dem Bundesrechnungshof mit, daß Forschungsaufträge für Dritte künftig zu Vollkosten abgerechnet werden sollten. Nach einem Schreiben des Bundesministers vom September 1988 sollte die Vollkostenrechnung zum Haushaltsjahr 1989 eingeführt werden.

29.5

Bei den Verhandlungen über den Wirtschaftsplan des Zuwendungsempfängers für das Haushaltsjahr 1990 im März 1989 stellte sich heraus, daß dieser noch keine Richtlinien für die Vollkostenrechnung erarbeitet hat. Der Bundesrechnungshof und der Bundesminister der Finanzen haben gerügt, daß der Bundesmi-

nister nicht unverzüglich auf eine Änderung der Kostenrechnung hingewirkt hat. Er hätte seiner Forderung durch Kürzung der institutionellen Förderung oder durch Verweigerung der Zustimmung zu den Aufträgen Nachdruck verleihen können.

29.6

Der Bundesminister hat mitgeteilt, die Einführung einer „eingeschränkten" Vollkostenrechnung sei nunmehr für das Jahr 1990 geplant; bei einer uneingeschränkten Vollkostenrechnung sehe der Zuwendungsempfänger große Schwierigkeiten im Wettbewerb.

29.7

Die Ausführungen des Bundesministers können weder die verzögerte Einführung noch die beabsichtigte generelle Einschränkung der Vollkostenrechnung rechtfertigen. Die Übernahme von Drittaufträgen durch die Institute sollte jedenfalls so gestaltet werden, daß sie wirtschaftlichen Gesichtspunkten Rechnung trägt.

Falls den Instituten bei einer Abrechnung zu Vollkosten Schwierigkeiten im Wettbewerb entstehen sollten, könnte dies im übrigen darauf hindeuten, daß die Aufträge für den Bundesminister zu überhöhten Kosten ausgeführt werden. Der Bundesminister sollte dann den Zuwendungsempfänger veranlassen, seine Wettbewerbsfähigkeit herzustellen.

30 Sicherheit der Informationsverarbeitung in Rechenzentren der Bundeswehr
(Kapitel 14 04 Titelgruppe 02)

30.0

In Rechenzentren der Bundeswehr, in denen geheimzuhaltende kassenwirksame, personenbezogene und auch sachmittelbezogene Daten für zivile und militärische Bedarfsträger verarbeitet werden, sind die Verfahren nicht hinreichend gegenüber Katastrophen oder möglicher Sabotage gesichert.

Für die eingesetzten Verfahren wurden keine Risikoanalysen durchgeführt. Die daraus abzuleitenden Sicherheitskonzepte fehlten. Die Katastrophenpläne waren unvollständig.

Der Notwendigkeit, die Funktionen „Betriebsleiter" und „Sicherheitsbeauftragter" voneinander zu trennen, war unzureichend Rechnung getragen.

Die Zugangskontrollen zu den einzelnen Sicherheitsbereichen wiesen Lücken auf. Gleiches gilt für den Schutz der Programme und Daten gegen Manipulation, Spionage und Datenverlust.

30.1

Der Bundesrechnungshof prüft im Rahmen einer Querschnittsprüfung unter Beteiligung der Prüfergruppen Datenverarbeitung der Vorprüfungsstellen die Sicherheit der Informationsverarbeitung in Rechenzentren bei Bundesbehörden. Die bei bislang drei geprüften Rechenzentren der Bundeswehr festgestellten Mängel hält der Bundesrechnungshof für so bedeutsam, daß es angebracht erscheint, bereits vor Abschluß der Querschnittsprüfung über die Ergebnisse zu berichten.

Rechenzentren der Bundeswehr, in denen geheimzuhaltende kassenwirksame, personenbezogene und auch sachmittelbezogene Daten für militärische und zivile Bedarfsträger verarbeitet werden, unterliegen einer hohen Gefährdung.

30.1.1

In einem Anfang des Jahres 1988 geprüften Rechenzentrum lagen für die dort eingesetzten Verfahren die vom jeweiligen Bedarfsträger zu erstellenden Risikoanalysen nicht vor. Demzufolge hat das Bundeswehrverwaltungsamt — Amt für Datenverarbeitung der Bundeswehr — als Bedarfsdecker kein umfassendes Sicherheitskonzept für das Rechenzentrum erarbeitet.

Auch waren die Regelungen für den Katastrophenfall im Rechenzentrum unzureichend. Es war weder geregelt, welche Verfahren im Katastrophenfall mit höchster Priorität wieder aufgenommen werden sollen, noch war bekannt, ob und in welchem Ausweichrechenzentrum diese Verfahren in Betrieb zu nehmen sind.

Eine Katastrophenübung, bei der mit Hilfe der in die Sicherheitsarchive ausgelagerten Programm- und Datenkopien der Wiederanlauf der wichtigsten Verfahren in einem Ausweichrechenzentrum erprobt werden kann, fand bisher nicht statt. Die Vollständigkeit der Datenträger im Sicherheitsarchiv und deren Eignung für einen Wiederanlauf wurden weder vom Rechenzentrum noch von den Bedarfsträgern der Verfahren überprüft.

Der Bundesrechnungshof hat das Fehlen von Risikoanalysen und eines Sicherheitskonzepts beanstandet. Er hält es für die Planung von Sicherheitsmaßnahmen gegenüber den Risiken der Computermanipulation, der Computerspionage, der Computersabotage sowie einer Katastrophe und des Ausfalls der Anlagen als unabdingbare Grundvoraussetzung, daß Risikoanalysen erstellt werden. Erst diese können Aufschluß darüber geben, welcher finanzielle, organisatorische und personelle Sicherheitsaufwand gegenüber den möglichen Bedrohungen und Risiken wirtschaftlich angemessen ist und welche Risiken als Restrisiko hingenommen werden können. Das Sicherheitskonzept soll das lückenlose Zusammenspiel aller aus der Risikoanalyse abgeleiteten Sicherheitsteilmaßnahmen in einem Gesamtkonzept darstellen.

Das Fehlen eines Sicherheitskonzeptes birgt die Gefahr von Sicherheitslücken, die sich bei isolierter Betrachtung von Teilmaßnahmen ergeben können.

Aufgrund der großen Lücken in den Katastrophenschutzplänen des Rechenzentrums und der unterlassenen Katastrophen- und Wiederanlaufübungen wird es im Katastrophenfall weitgehend dem Zufall überlassen sein, inwieweit mögliche Schäden auf ein Minimum begrenzt und die notwendigen Teilschritte zur schnellen Wiederherstellung eines Ersatzbetriebes kurzfristig realisiert werden können.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister im März 1988 aufgefordert dafür zu sorgen, daß die Bedarfsträger für die in dem Rechenzentrum eingesetzten Verfahren eine umfassende Risikoanalyse erstellen. Für das Rechenzentrum müßten dann auf der Basis der Risikoanalysen ein umfassendes Sicherheitskonzept und ein Katastrophenplan gefertigt werden. Übungen für den Notfall sollten durchgeführt werden.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß eine Dokumentation der Risikoanalysen und Sicherheitskonzepte fehlt. Katastrophenschutzpläne lägen bei den Rechenzentren vor, sie seien aber wegen der nicht vorhandenen Risikoanalysen noch lückenhaft. Er habe inzwischen die Leiter der Rechenzentren angewiesen, aufbauend auf einem Phasenplan zur Erstellung eines Datenverarbeitungssicherheitskonzepts, der den Rechenzentren Anfang 1989 übersandt worden sei, bis zum 29. September 1989 für ihre Dienststellen vorläufige Sicherheitskonzepte einschließlich Risikoanalysen zu erstellen. Danach soll bis zum Inkrafttreten einer endgültigen Regelung verfahren werden.

Der Bundesrechnungshof sieht in dem vom Bundesminister Veranlaßten einen Schritt in die richtige Richtung, die Sicherheit der Informationsverarbeitung zu verbessern. Er weist jedoch darauf hin, daß Risikoanalysen für jedes installierte Verfahren sachgerecht nicht vom Rechenzentrum, sondern federführend vom Bedarfsträger dieses Verfahrens erarbeitet werden können. Dabei erscheint eine Zusammenarbeit mit dem Bedarfsdecker sinnvoll. Basierend auf der Gesamtheit aller einzelnen Risikoanalysen für die eingesetzten Verfahren kann das Rechenzentrum mit den Bedarfsträgern dann ein Sicherheitskonzept entwerfen und realisieren. Der Bundesminister sollte mit mehr Nachdruck dafür sorgen, daß Risikoanalysen von den Bedarfsträgern dokumentiert und für die Rechenzentren Sicherheitskonzepte erstellt werden. Weiterhin sollten die Katastrophenschutzpläne alsbald vervollständigt und Katastrophen- und Wiederanlaufübungen durchgeführt werden.

30.1.2

In dem geprüften Rechenzentrum ist der Betriebsleiter auch mit Aufgaben des Beauftragten für Sicherheit, des Beauftragten für Sicherheit in der Datenverarbeitung und des Beauftragten für Datenschutz befaßt.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß eine solche Bündelung von Aufgaben bei einer Person eine unzureichende Funktionstrennung darstellt, die zu Interessen- und Zielkonflikten führen kann. In jedem Fall sollte die Funktion des Betriebsleiters von den anderen Funktionen getrennt werden.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, die Übertragung der Aufgaben der Datenverarbeitungssicherheit auf den Betriebsleiter im Nebenamt sei als eine zweckmäßige und vertretbare Lösung angesehen worden, weil dem Leiter des Rechenzentrums die Gesamtverantwortung für die Dienststelle und dem Betriebsleiter die Handlungsverantwortung für den technischen Betriebsablauf obliege und andere Dienstposten, denen die Aufgabe der Sicherheit nebenamtlich zugeordnet hätten werden können, sich von der Auslastung und von ihrem Zuschnitt her nicht angeboten hätten. Das Bundeswehrverwaltungsamt habe aber am 20. Juni 1989 die Leiter der Rechenzentren um Prüfung und Stellungnahme gebeten, welche anderen Dienstposteninhaber mit der Aufgabe der Datenverarbeitungssicherheit beauftragt werden könnten.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, daß zur Vermeidung von Zielkonflikten nicht der Datenverarbeitungsbetriebsleiter, sondern ein anderer geeigneter Mitarbeiter nebenamtlich zumindest die Funktionen des Datenverarbeitungs-Sicherheitsbeauftragten wahrnimmt. Der Bundesminister sollte das unverzüglich sicherstellen.

30.1.3

Bei der Zugangskontrolle zum Gebäude des Rechenzentrums durch das Wachpersonal wurden die Ausweise lediglich aus einer Entfernung von mehreren Metern geprüft.

Das Gebäude ist in verschiedene Zugangszonen unterteilt, die durch abschließbare Türen gesichert waren. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß sich Personen in Bereichen aufhielten, zu denen sie keine Zugangsberechtigung besaßen. Unbefugten war der Zugang zu den Datenträgerarchiven jederzeit möglich. Außerdem bestanden noch Zugangsberechtigungen für bereits pensionierte oder in Urlaub befindliche Mitarbeiter.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die oberflächlichen und zum Teil fehlenden Kontrollen beim Zugang zum Gebäude und den einzelnen Sicherheitszonen innerhalb des Gebäudes Unbefugten den Zugang zu diesen sensiblen Bereichen erlauben. Er hat den Bundesminister aufgefordert, die gravierenden Schwachstellen im Hinblick auf mögliche Sabotage und Spionage zu beseitigen.

Der Bundesminister hat die beanstandeten Mängel anerkannt und mitgeteilt, er habe diese durch dienst- und fachaufsichtliche Maßnahmen inzwischen — soweit wie möglich — abgestellt. Er teilt in seiner Stellungnahme nicht mit, welche Maßnahmen dies im einzelnen sind.

Der Bundesrechnungshof hat bisher noch nicht prüfen können, ob der Bundesminister alles in seiner Macht

Stehende getan hat, um die gravierenden Schwachstellen zu beseitigen. Er wird sich zu gegebener Zeit über die Wirkungen der Maßnahmen unterrichten.

30.1.4.

Im Rechenzentrum wird ein Sicherheitsprogramm eingesetzt, das den Schutz von Daten, Programmen und technischen Einrichtungen vor unberechtigtem Zugriff zwecks Kenntnisnahme, Manipulation oder Zerstörung ermöglicht und alle unberechtigten Zugriffsversuche protokolliert.

Das Sicherheitsprogramm wurde im Rechenzentrum durch das Bundeswehrverwaltungsamt — Amt für Datenverarbeitung der Bundeswehr — installiert. Das Personal des Rechenzentrums wurde in die Funktion und die Handhabung an einem Tag eingewiesen. Die höchstwertige globale Zugriffsberechtigung wurde an den Betriebsleiter und an einen der beiden Systemtechniker vergeben. Trotz ihrer hohen Berechtigungsstufe und der damit verbundenen weitreichenden Eingriffsmöglichkeiten in das System war beiden das der gesamten Verarbeitung zugrundeliegende Sicherheitskonzept nicht bekannt.

Eine laufende Überprüfung, ob alle schützenswerten Dateien und Programme tatsächlich vollständig durch das Sicherheitsprogramm geschützt werden, fand nicht statt. Insbesondere waren die auf Magnetband geführten Dateien für das Gebührniswesen (Besoldungs- und Versorgungsbezüge) nicht im Schutz des Sicherheitsprogrammes enthalten. Allein die Zahlungen, die monatlich aufgrund der Verarbeitung der Gebührnisdaten geleistet wurden, lagen in einer Größenordnung von mehr als 2 Mio. DM.

Nach der Benutzerstatistik für das Wehrersatzinformationssystem hatte ein großer Teil der rd. 800 als Benutzer eingetragenen Bediensteten noch keinen Dialog mit dem System geführt. Eine Kontrolle, ob die rd. 800 Berechtigungsprofile für die einzelnen Benutzer noch aktuell sind oder der Änderung bedürfen, wurde nicht durchgeführt.

Für den Zugriff auf geschützten Dateien und Programmen ist die Eingabe eines Paßwortes notwendig. Das Paßwort wird in 30tägigem Abstand geändert. Bei dreimaliger Eingabe eines falschen Paßwortes wird dem Benutzer automatisch die Benutzungsberechtigung entzogen. Die Sperrung wird in seinem Berechtigungsprofil eingetragen. Nach Auskunft des Systemtechnikers erfolgte diese Sperrung täglich mehrmals. Der Datenverarbeitungskoordinator der betroffenen Dienststelle rief in solchen Fällen in der Regel beim Systemtechniker des Rechenzentrums an und bat um Aufhebung der Sperrung. Der Systemtechniker stellte dann die Berechtigung wieder her.

Über diese Vorgänge wurde kein Protokoll geführt. Eine Überprüfung, ob der Anrufer tatsächlich der zum Anruf berechtigte Datenverarbeitungskoordinator war, sollte anhand der Stimme geschehen. Es kamen etwa zwanzig berechtigte Koordinatoren in Frage. Bei deren Urlaub oder Krankheit riefen deren Vertreter an. Aus Aufwandsgründen wurde auf die Möglichkeit des Rückrufes zur Dienststelle des Anrufers verzichtet.

Das Sicherheitsprogramm erlaubt die lückenlose Protokollierung von unerlaubten Zugriffsversuchen in einer speziellen Datei. Zusätzlich kann jeder Verstoß gegen eine Zugriffsregelung auf dem Sichtgerät des Operators angezeigt und auf einem Protokolldrucker aufgezeichnet werden. Die Existenz einer Protokolldatei über unberechtigte Zugriffsversuche war den Verantwortlichen des Rechenzentrums nicht bekannt. Die mit der laufenden Auswertung dieser Datei verbundene notwendige Beurteilung der Sicherheitsempfindlichkeit des Systems erfolgte daher nicht.

Die Meldungen über einen aktuellen Zugriffsverstoß, die auf dem Operatorterminal erschienen, gingen nach Angaben der Systemtechniker in der Flut der ebenfalls auf diesem Terminal ausgegebenen Systemmeldungen (rd. 1 000 Meldungen in 24 Stunden) unter. Sie wurden daher nicht entdeckt oder weiterverfolgt. Ein gesondertes Terminal, auf dem Meldungen des Sicherheitsprogrammes für den Datenverarbeitungssicherheitsbeauftragten erscheinen könnten, existierte nicht.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war wegen der Mängel beim Einsatz des Sicherheitsprogrammes die Sicherheit von Daten und Programmen vor unberechtigter Kenntnisnahme, Veränderung und Zerstörung im Rechenzentrum nicht mehr gewährleistet. Daraus hat sich insbesondere für die im Rechenzentrum verarbeiteten sensiblen Daten, die personenbezogenen Daten und die kassenwirksamen Daten ein hohes Risiko gegenüber Computerspionage, Computermanipulation und Computersabotage ergeben.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß entsprechende Lücken bei der Sicherung von Programmen und Dateien gegenüber unberechtigtem Zugriff weiterhin bestehen. Er hat erklärt, daß der Einführungstermin für ein von ihm geplantes Informationssicherheitssystem im Juli 1988 nicht habe eingehalten werden können. Auch heute noch seien einige Datenverarbeitungsverfahren nicht in das System integriert. Bei der Sicherung der Magnetbanddateien und des Programmschutzes müßten noch wesentliche Arbeiten geleistet werden. Zur fehlenden Kontrolle und Verfolgung von Zugriffsverstößen sowie zur Kontrolle der Berechtigungsprofile hat der Bundesminister nicht Stellung genommen.

Der Bundesrechnungshof sieht darin, daß noch immer Datenverarbeitungsverfahren und einzelne Dateien (Banddateien und Programme) durch das Sicherheitsprogramm nicht geschützt werden, gravierende Sicherheitsmängel. Wesentliche Funktionen des Sicherheitsprogrammes werden immer noch nicht genutzt. Der Bundesminister sollte mit Nachdruck dafür sorgen, daß die Mängel beseitigt werden.

30.2

Bei folgenden Prüfungen in zwei weiteren Rechenzentren wurden die gleichen Mängel festgestellt, obwohl seit der Übersendung der ersten Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes zur Sicherheit der

Informationsverarbeitung bereits mehr als ein halbes Jahr vergangen war.

30.2.1

Im September 1988 hat der Bundesrechnungshof ein weiteres Rechenzentrum geprüft. Er hat dort im wesentlichen die gleichen Mängel festgestellt, die er aufgrund seiner Prüfung Anfang 1988 dem Bundesminister am 30. März 1988 bereits mitgeteilt hatte.

Darüber hinaus hat er folgende Feststellungen getroffen:

Die einzelnen Sicherheitszonen im Rechenzentrum werden durch Ausweiskartenleser gesichert. Die Zugangsberechtigung wurde je nach Tätigkeit und Arbeitszeit des Ausweisinhabers vergeben und in einem Rechner unter seiner Kennummer gespeichert. Das Datensichtgerät zur Bearbeitung der Zugangsberechtigungen stand frei zugänglich im Pförtnerraum, so daß ohne Risiko der Entdeckung Zugangsberechtigungen hätten geändert werden können. Die Zugangsberechtigungen wurden nicht in regelmäßigen Zeitabständen auf ihre aktuellen Erfordernisse hin überprüft. Bei häufig auftretenden Störungsfällen wurden sämtliche Innentüren im Rechenzentrum offengehalten.

Nach Feststellung des Bundesrechnungshofes kann das Zugangskontrollsystem des Rechenzentrums einfach manipuliert werden. Es bietet somit keinen ausreichenden Schutz der Sicherheitszonen. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, die Mängel zu beseitigen.

Der Bundesminister hat die festgestellten Mängel bestätigt. Er hat darauf hingewiesen, daß das derzeitige Zugangskontrollsystem veraltet sei und ein Änderungsdienst wegen fehlender Fachkräfte und unzureichender Speicherkapazität kaum mehr durchgeführt werden könne. Das Eingabeterminal für die Zugangskontrollanlage werde aus dem Pförtnerraum entfernt und im Büro des Anwendungsprogrammierers aufgestellt werden. Er habe das Rechenzentrum aufgefordert, die Installation einer modernen Zugangskontrollanlage zu beantragen. Das Rechenzentrum sei gebeten worden, die Verwaltung der Ausweiskarten in einer Anweisung detailliert und verbindlich zu regeln. Der Bundesminister hat weiter mitgeteilt, die Durchführung der Zugangskontrolle und die Verwaltung des Systems erforderten Personal, das in der Dienstpostenausstattung des Rechenzentrums fehle.

Die Ausführungen des Bundesministers zeigen, daß im Rechenzentrum immer noch keine sichere Zugangskontrolle gewährleistet werden kann. Die Mängel des veralteten, fehleranfälligen Systems und die fehlenden Kontrollen können nicht durch eine Verlagerung des Gerätes in einen anderen Raum und durch eine vorgesehene detaillierte Regelung der Verwaltung der Ausweiskarten beseitigt werden.

Der Bundesminister sollte dafür sorgen, daß unverzüglich alle Mängel beseitigt und ein Zugangskontrollsystem installiert wird, das ausreichenden Schutz bietet.

30.2.2

Die Prüfergruppe Datenverarbeitung der Vorprüfungsstelle des Bundesministers hat unter fachlicher Anleitung des Bundesrechnungshofes im November 1988 die Sicherheit der Informationsverarbeitung bei einem dritten Rechenzentrum der Bundeswehr geprüft.

Auch bei dieser Prüfung wurden weitgehend Mängel festgestellt, die denen bei den dargestellten anderen Prüfungen vergleichbar sind. Darüber hinaus hat die Prüfergruppe festgestellt:

In diesem Rechenzentrum wurden 31 Datenverarbeitungsverfahren für Bedarfsträger bereitgestellt, die Dateien mit einem Geheimhaltungsgrad höher als „Verschlußsache — Nur für den Dienstgebrauch" enthielten. Eine Freigabe zur Verarbeitung von Verschlußsachen lag nicht vor.

Die Prüfergruppe hat festgestellt, daß in der Datenerfassung des Rechenzentrums nicht abstrahlsichere Datensichtgeräte benutzt wurden. Die Verkabelung der einzelnen Erfassungsplätze mit der Zentraleinheit des Datensammelsystems verlief im Fußboden von Räumen, die außerhalb des Sicherheitsbereiches des Rechenzentrums lagen.

Zur Ver- bzw. Entschlüsselung von Daten wurden Schlüsselgeräte benutzt, die in einem Kryptoraum aufgestellt waren. Im Kryptoraum verlief ein Kabelschacht mit Kabeln unbekannter Herkunft. Die elektrischen Verbindungen zwischen den Schlüsselgeräten und den Datenendeinrichtungen waren nicht abstrahlsicher verlegt.

Auf dem Flachdach des Rechenzentrums oberhalb des Maschinenbedienerraumes war eine private Antennenanlage fest installiert, deren Anschlußkabel in den Kellerbereich des Gebäudes führte. Der Zweck dieser Antenne war den Rechenzentrumsmitarbeitern nicht bekannt. Inzwischen ist die Antennenanlage abgebaut worden.

Die Prüfergruppe hat beanstandet, daß insgesamt gesehen die Fernmeldesicherheit wegen

- der unübersichtlichen und nicht den Vorschriften entsprechenden Kabelführung von Daten-, Fernmelde- und Energieversorgungsleitungen sowie
- der auf dem Dach befindlichen Antennenanlage

nicht gewährleistet war. Die Prüfergruppe sowie der Bundesrechnungshof halten es für dringend geboten, daß der Bundesminister alsbald für eine ausreichende Sicherheit sorgt.

Obwohl die Vorprüfungsstelle dem Bundesminister die Prüfungsfeststellungen im Februar 1989 mitgeteilt hat und der Bundesrechnungshof im Mai 1989 mit der Übersendung des Bemerkungsbeitrages um Stellungnahme gebeten hat, hat der Bundesminister am 30. Juni 1989 mitgeteilt, die Prüfungsfeststellungen würden „zur Zeit bearbeitet".

Der Bundesrechnungshof vermag kein Verständnis dafür aufzubringen, daß der Bundesminister bei den festgestellten schwerwiegenden Mängeln nicht zügiger tätig geworden ist.

Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit
(Einzelplan 15)

31 Zuständigkeiten und Organisation der Abteilung Frauenpolitik (Abteilung 1)
(Kapitel 15 01)

31.0

Der Bundesminister hat eine Abteilung Frauenpolitik eingerichtet und die Notwendigkeit der dafür ausgebrachten zusätzlichen Stellen mit erwarteten weiteren Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Frauenpolitik begründet. Bis heute sind jedoch die Zuständigkeiten nicht ausreichend geklärt. Dies und der zu schnelle Aufbau der Abteilung haben zu Mängeln in der Organisation, zu unnötiger Bindung von Personal und zu Fehlern in der Sachbearbeitung mit finanziellen Nachteilen für den Bund geführt. Der bisherige sehr eingeschränkte Aufgaben- und Kompetenzzuwachs rechtfertigen nicht den personellen Ausbau des Arbeitsstabes Frauenpolitik zu einer Abteilung und die zur Verfügung gestellten erheblichen Haushaltsmittel.

31.1 Zuständigkeiten für Frauenfragen innerhalb der Bundesregierung

31.1.1

Im Jahre 1979 erweiterte der Bundesminister auf Anregung des Bundeskanzlers das bis dahin vorhandene Frauenreferat zu einem „Arbeitsstab Frauenpolitik". Dieser sollte insbesondere frauenpolitische Fragen koordinieren, die Frauenpolitik in der Öffentlichkeit darstellen und auf die Schließung rechtlicher Lücken zur Erlangung der vollen, im Grundgesetz verankerten Gleichberechtigung hinwirken. Zu diesem Zweck sollten die übrigen mit Frauenfragen befaßten Ressorts den Bundesminister frühzeitig an frauenrelevanten Vorhaben beteiligen.

Bei der Beratung der dafür in den Entwurf des Haushaltsplans 1979 eingestellten acht zusätzlichen Stellen forderte der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages im Dezember 1978, daß von den anderen mit Frauenfragen befaßten Ressorts originäre Zuständigkeiten in Frauenfragen auf den Bundesminister übertragen werden, um zu gewährleisten, daß dieser den Ressorts nicht nur zuarbeitet. Zur Klärung der Zuständigkeitsabgrenzungen wurden die geforderten Stellen qualifiziert gesperrt. Der Haushaltsausschuß hat die Sperre am 16. Mai 1979 aufgehoben, zugleich jedoch erneut auf eine weiterhin unbefriedigende Kompetenzregelung hingewiesen.

Die geforderte Übertragung von Zuständigkeiten unterblieb jedoch. Einige Bundesministerien richteten vielmehr eigene Frauenreferate ein.

31.1.2

Um die frauenpolitischen Belange gegenüber den anderen mit Frauenfragen befaßten Ressorts besser durchsetzen zu können, wurde dem Bundesminister durch Organisationserlaß des Bundeskanzlers vom 5. Juni 1986 die „Federführung für Frauenfragen, einschließlich der Gesetzgebungskompetenz", übertragen. Dem folgend ging aus dem Geschäftsbereich des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung die Zuständigkeit für „Frau und Beruf" auf den Bundesminister über.

Sieben weitere Bundesminister erklärten jedoch bereits Mitte Juni 1986, daß sie nicht bereit seien, Zuständigkeiten zu übertragen, da Frauenfragen nicht aus dem jeweiligen Gesamtzusammenhang herausgelöst werden könnten.

31.1.3

Nach einem weiteren Organisationserlaß des Bundeskanzlers vom 7. Juli 1987 sollte dann der Bundesminister mit sofortiger Wirkung aus dem Geschäftsbereich des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung die Zuständigkeit für „Mutterschutz" und aus dem Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern die „allgemeine Zuständigkeit für Maßnahmen zur Verwirklichung der Gleichberechtigung, einschließlich der Frauenförderung in der Bundesverwaltung" erhalten. Alle übrigen Angelegenheiten von spezifischer frauenpolitischer Bedeutung sollten nach dem Organisationserlaß vom 7. Juli 1987 „im Sinne einer gemeinsamen Federführung" (Mitfederführung) zwischen dem Bundesminister und den jeweiligen Fachressorts bearbeitet werden. Der Bundeskanzler ging davon aus, daß die Federführung im Einzelfall einvernehmlich zwischen den Ressorts vereinbart werde. Sollte dies nicht möglich sein, behielt er sich die notwendigen Entscheidungen vor. Insgesamt wurden somit weniger Zuständigkeiten von anderen Ressorts auf den Bundesminister übertragen als im Erlaß des Jahres 1986 vorgesehen.

Der Bundesminister konnte jedoch erst im Dezember 1988 mit dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung und im Februar 1989 mit dem Bundesminister des Innern die Vereinbarungen über den Aufgabenübergang abschließen. Vereinbarungen mit anderen Ressorts über eine Mitfederführung sind, von wenigen Einzelfällen abgesehen, bisher nicht getroffen worden.

In der Geschäftsordnung der Bundesregierung sowie der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien Teil I und II wurden dem Bundesminister zusätzliche Rechte, wie Initiativ-, Rede- und Vertagungsrecht zugestanden.

31.2 Errichtung der Abteilung Frauenpolitik

31.2.1

Nahezu zeitgleich mit dem ersten Organisationserlaß aus dem Jahre 1986 erweiterte der Bundesminister den Arbeitsstab Frauenpolitik zu einer Abteilung, um frauenpolitische Belange besser durchsetzen zu können. Dabei wurden die für Organisations-, Haushalts- und Personalangelegenheiten zuständigen Referate des Bundesministers weder bei der Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation noch bei der Ermittlung des quantitativen und qualitativen Stellenbedarfs beteiligt. Neben den bisher vom Arbeitsstab Frauenpolitik wahrgenommenen Aufgaben wurde für die Abteilung im Geschäftsverteilungsplan eine Vielzahl von Aufgaben aufgeführt, die federführend von anderen Ressorts wahrgenommen wurden, so z. B. die Zuständigkeiten für

- das Arbeitsförderungsgesetz,
- das Beschäftigungsförderungsgesetz,
- das Arbeitszeitgesetz,
- die Renten-, Kranken-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung,
- die Beamtinnen- und Hinterbliebenenversorgung und
- das Ehe- und Familienrecht.

In den genannten Bereichen wurde der Bundesminister von den federführenden Ressorts allenfalls beteiligt oder um fachliche Stellungnahmen gebeten. Soweit der Bundesminister eigene Initiativen an die Ressorts herantrug, waren diese nur in Einzelfällen bereit, die Anregungen aufzunehmen.

31.2.2

Die genannten Aufgabenbereiche dienten auch zur Begründung für beantragte 18 zusätzliche Stellen. Daneben erkannte der Bundesminister der Finanzen einen weiteren zusätzlichen Stellenbedarf der Abteilung an, der aber durch Umsetzungen von anderen Ressorts (§ 50 Abs. 1 BHO) befriedigt werden sollte. Bei der Beratung im Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages am 25. Juni 1986 wurde kritisiert, daß der Bundesminister keine ausgereifte Konzeption für die Abteilung, vor allem aber keine Tätigkeitsbeschreibungen für die neuen Stellen vorlegen konnte. Der Ausschuß bewilligte schließlich 18 zusätzliche Stellen.

Derzeit ist die Abteilung mit 31 Planstellen/Stellen ausgestattet. Von den 8 Referaten sind 3 Referate neben den Referatsleitern nur mit 1 oder 2 Mitarbeitern ausgestattet.

Die von der Abteilung bewirtschafteten Haushaltsmittel für Arbeiten und Maßnahmen auf dem Gebiet der rechtlichen und sozialen Stellung der Frau (Kapitel 15 02 Titel 685 03) wurden von 3,8 Mio. DM im Jahre 1986 auf 14,5 Mio. DM im Jahre 1989 erhöht.

31.3 Beanstandungen des Bundesrechnungshofes

31.3.1

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister die Abteilung Frauenpolitik eingerichtet hat, obwohl keine Klarheit über Inhalt und Umfang der von ihr wahrzunehmenden Aufgaben bestand. Es war vielmehr bekannt, daß die anderen mit Frauenfragen befaßten Ressorts zu der für eine wirkungsvolle Aufgabenerfüllung notwendigen Übertragung von Zuständigkeiten im Bereich der Frauenpolitik nicht oder allenfalls in geringem Umfang bereit sein würden.

Der Bundesrechnungshof hat gerügt, daß die Zuständigkeiten der Abteilung bis heute nicht ausreichend geklärt sind. Auf den Bundesminister sind lediglich Zuständigkeiten für die Bereiche „Frau und Beruf", „Mutterschutz" sowie „Maßnahmen zur Verwirklichung der Gleichberechtigung, einschließlich der Frauenförderung in der Bundesverwaltung" übertragen worden, die beiden letztgenannten erst nach mehr als 1½jährigen Verhandlungen. Der Bundesminister konnte — von wenigen Ausnahmen abgesehen — bei anderen Ressorts eine Mitfederführung in Angelegenheiten von frauenpolitischer Bedeutung nicht durchsetzen. Hierbei ist auch von Bedeutung, daß der Begriff der Mitfederführung bis heute in der Praxis zu Zweifeln Anlaß gibt; in der Geschäftsordnung der Bundesregierung ist er nicht enthalten. Der Aufgabenzuschnitt der Abteilung entspricht nicht der Konzeption, die der Bundesminister bei der haushaltsmäßigen Begründung für die Schaffung der Abteilung zugrunde gelegt hat, sondern in wesentlichen Teilbereichen trotz der Verdreifachung der Stellenzahl und der erheblichen Erhöhung der von ihr bewirtschafteten Haushaltsmittel noch immer dem Stand vor ihrer Einrichtung.

31.3.2

Die Sacharbeit in der Abteilung wird durch die ungelösten Probleme im Zusammenhang mit der Mitfederführung erschwert. Dadurch wird Arbeitskapazität unnötig gebunden. Dies zeigen die immer wieder geführten langwierigen Auseinandersetzungen mit anderen Ressorts über eine Beteiligung des Bundesministers an frauenpolitischen Angelegenheiten aus deren Zuständigkeitsbereich. In einigen Fällen haben die Kompetenzkonflikte gemeinsame Vorhaben erschwert. So war z. B. die Federführung von Anfang an streitig bei der interministeriellen Arbeitsgruppe „Gleichstellung der Frau in der Rechts- und Verwaltungssprache", der neben dem Bundesminister der Bundesminister der Justiz, der Bundesminister des Innern und das Bundeskanzleramt angehören. Während der Bundesminister der Justiz wegen seiner Zuständigkeit für die Rechtsförmlichkeitsprüfung die alleinige Federführung für die Arbeitsgruppe beansprucht, leitet der Bundesminister die Mitfederführung aus der besonderen frauenpolitischen Bedeutung der Angelegenheit sowie aus der allgemeinen Zuständigkeit für Maßnahmen zur Verwirklichung der Gleichberechtigung ab. Auch das Gesetzge-

bungsverfahren zur Änderung der Strafvorschriften für Vergewaltigung (§ 177 Strafgesetzbuch) wird dadurch belastet, daß der Bundesminister versucht, gegenüber dem Bundesminister der Justiz eine Mitfederführung durchzusetzen. Probleme sind auch im Zusammenhang mit der Änderung des arbeitsrechtlichen EG-Anpassungsgesetzes betreffend die Gleichbehandlung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz aufgetreten. Der Bundesminister erarbeitete in diesem Fall in Kenntnis der federführenden Zuständigkeit des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung einen eigenen Gesetzentwurf, ohne zu wissen, ob und in welchem Umfang diese Vorarbeiten Eingang in das Gesetzgebungsverfahren finden würden.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, die bisher nicht geklärten Zuständigkeitsfragen nunmehr unverzüglich mit den beteiligten Ministern oder aber im Kabinett zu klären. Nur auf diese Weise kann erreicht werden, daß das mit der Erweiterung des Arbeitsstabes Frauenpolitik zu einer Abteilung verfolgte Ziel nicht auf Dauer verfehlt wird.

31.3.3

Neben den Problemen, die sich aus der unklaren Aufgabenstellung der Abteilung Frauenpolitik ergeben, hat der Bundesrechnungshof weitere Mängel festgestellt, die auf unzureichende interne Organisation zurückzuführen sind.

So hat die zu schnelle Besetzung der neugeschaffenen Stellen ohne genaue qualitative Tätigkeitsprofile dazu geführt, daß Mitarbeitern die für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung notwendigen fachlichen Voraussetzungen fehlen. Insbesondere unzureichende Kenntnisse des Haushaltsrechts haben zu erheblichen Fehlern bei der Auftragsvergabe, der Bewilligung und Überwachung von Zuwendungen sowie bei der Auswahl von Auftragnehmern und Zuwendungsempfängern geführt. Bei Forschungsvorhaben und Modellversuchen ist es zu Doppelförderungen gekommen, weil der Bundesminister die vorgeschriebene Forschungsfrühkoordinierung unterlassen und so die federführenden Ressorts nicht rechtzeitig von seinen Förderungsabsichten unterrichtet hat. Er hat z. B. den Modellversuch „Multifunktionale Bürokommunikation — EDV-Ausbildung von Frauen für Frauen" mit Ausgaben von rd. 500 000 DM durchgeführt, obgleich ein vergleichbares Projekt auch vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft gefördert wurde.

Der Bundesrechnungshof hat im übrigen die ungleichmäßige Arbeitsbelastung der Referate, falsche Aufgabenzuschnitte, die Wahrnehmung von Sachbearbeitertätigkeiten durch Referatsleiter sowie die Einrichtung von Kleinstreferaten beanstandet, deren Aufgaben sich durchaus mit denen anderer Organisationseinheiten zusammenfassen lassen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, die Sachbearbeiter auf dem Gebiet des Haushaltsrechts umfassend fortzubilden und die Aufbauorganisation durch das eigene Organsationsreferat umfassend untersuchen zu lassen. Neben der Aufgabenverteilung und -abgrenzung sollte geprüft werden, ob die Zahl der Sachbearbeiter erhöht und die der Referenten verringert werden könnte.

31.4 Stellungnahme des Bundesministers

31.4.1

Der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme die Bildung der Abteilung Frauenpolitik als das Ergebnis einer politischen Entscheidung bezeichnet, die einen schnellen Aufbau dringend notwendig gemacht habe.

Er hat im übrigen auf Ergänzungen der Geschäftsordnung der Bundesregierung sowie der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien hingewiesen, die ihn in die Lage versetzt hätten, die „Frauenpolitik als Querschnittsaufgabe" wahrzunehmen und in der Regierungsarbeit „auf die Berücksichtigung frauenspezifisch bedeutsamer Belange hinzuwirken". Er sehe darin — ebenso wie in der Übertragung der begrenzten Zuständigkeiten aus den Geschäftsbereichen des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung und des Bundesministers des Innern — eine Präzisierung des Organisationserlasses des Bundeskanzlers vom Juni 1986 und dessen Umsetzung in eine operationale Praxis.

Der Bundesminister hat jedoch eingeräumt, daß die Zusammenarbeit mit anderen Ressorts „anfangs zu Problemen und zusätzlicher Arbeitsbelastung" geführt habe. Auch treffe zu, daß in verschiedenen Bereichen — so z. B. bei der vorgenannten interministeriellen Arbeitsgruppe — eine Mitfederführung nicht erreicht werden konnte. Doch habe dies die Sacharbeit nicht erschwert, da die Mitarbeiter unabhängig von der Kompetenzfrage von Anfang an an den jeweiligen Gesprächen teilgenommen und ihren Sachverstand eingebracht hätten. Die beanstandete Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs sehe er nicht als vermeidbare Mehrarbeit an, sondern als Grundlage für eine intensive Meinungsbildung über die später in die Ressortberatungen einzubringenden Formulierungen für ein Änderungsgesetz.

31.4.2

Auch die Mängel bei der Bearbeitung haushalts- und zuwendungsrechtlicher Fragen hat der Bundesminister eingeräumt und die für eine gezielte Fortbildung der Mitarbeiter notwendigen Schritte eingeleitet. Außerdem beabsichtigt er, die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel in einem Referat der Abteilung zusammenzufassen. Der Bundesminister hat auch zugesagt, künftig für eine rechtzeitige Einbeziehung von Forschungsvorhaben und Modellversuchen in die Frühkoordinierung der Bundesregierung zu sorgen. Den Vorwurf der Doppelförderung hat er jedoch zurückgewiesen. Es treffe zwar durchaus zu, daß Vorhaben mit ähnlichen Zielvorgaben auch in anderen Ressorts durchgeführt bzw. geplant würden. Doch fehle es oftmals am frauenpolitischen Bezug. Soweit entsprechende Fragestellungen nicht oder nicht mehr

rechtzeitig eingebracht werden könnten, müsse er eigene Vorhaben initiieren und durchführen.

31.4.3

Der Bundesminister hat weiter mitgeteilt, daß er die vom Bundesrechnungshof angeregte umfassende Organisationsuntersuchung inzwischen durchgeführt habe. Einzelne Fragen, wie z. B. die eventuelle Erhöhung der Zahl der Sachbearbeiter bei gleichzeitiger Verringerung der Zahl der Referenten, müßten jedoch noch eingehend geprüft werden.

31.5 Abschließende Würdigung

31.5.1

Die Ausführungen des Bundesministers sind — soweit sie die Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht bestätigen — nicht geeignet, die Beanstandungen auszuräumen.

Nach wie vor bestehen für die Abteilung Frauenpolitik erhebliche Schwierigkeiten bei der Durchsetzung frauenspezifischer Belange; die Zuständigkeiten einschließlich Gesetzgebungskompetenz sind — von den genannten Ausnahmen abgesehen — bei den anderen mit Frauenfragen befaßten Ressorts verblieben und eine Mitfederführung ist weitgehend nicht erreicht worden. Die in den Geschäftsordnungen dem Bundesminister zugestandenen zusätzlichen Rechte, wie Initiativ-, Rede- und Vertagungsrecht, können diese fehlenden Zuständigkeiten nicht ersetzen. Die Arbeit der Abteilung beschränkt sich in wesentlichen Teilbereichen auch jetzt noch auf das Einbringen von Sachverstand in die Beratung von Gesetzesvorhaben anderer Ressorts, ohne gleichberechtigt an deren Umsetzung mitwirken zu können.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß der bisherige sehr eingeschränkte Aufgaben- und Kompetenzzuwachs den personellen Ausbau des Arbeitsstabes Frauenpolitik zu einer Abteilung und die dieser zur Verfügung gestellten erheblichen Haushaltsmittel nicht rechtfertigen.

31.5.2

Der Bundesrechnungshof begrüßt im übrigen die vom Bundesminister angekündigten Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Mängel bei der Bearbeitung haushalts- und zuwendungsrechtlicher Fragen und die Zusage, Forschungsvorhaben und Modellversuche künftig in die Forschungsfrühkoordinierung der Bundesregierung einzubeziehen. Er hält es jedoch für nicht vertretbar, daß der Bundesminister Forschungsvorhaben auch deshalb durchführt, weil es ihm nicht gelungen ist, in ähnlichen frauenbezogenen Vorhaben anderer Ressorts seine frauenpolitischen Aspekte einzubringen. Damit Haushaltsmittel wirtschaftlich eingesetzt werden, müßten sich die beteiligten Ressorts in solchen Fällen über Zielvorgabe und inhaltliche Gestaltung einigen und lediglich ein — gegebenenfalls gemeinsames — Vorhaben durchführen.

Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

32 Betrieb und Nutzung der Datenbanken des Umweltbundesamtes
(Kapitel 16 05 Titel 532 02 bis 532 04)

32.0

Im Umweltbundesamt wurde mit zahlreichen Datenbank-Projekten begonnen, ohne daß die Voraussetzungen für den späteren Betrieb sichergestellt waren. Der Pflegezustand der Datenbanken hatte zum Teil schwerwiegende Mängel. Die Brauchbarkeit der gespeicherten Informationen war wegen unzulänglicher Qualität, Aktualität und Vollständigkeit erheblich eingeschränkt.

32.1

Das Umweltbundesamt hat in den Jahren 1977 bis 1987 etwa 25 Mio. DM an Sachkosten für die Entwicklung und den Betrieb der Umweltdatenbanken aufgewendet. Die gespeicherten Daten dienen als Grundlage für den Vollzug von Gesetzen und für die Planung und Durchführung von Maßnahmen zum Umweltschutz.

Die Prüfergruppe Datenverarbeitung der Vorprüfungsstelle des Bundesministers des Innern hat in Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof den Betrieb und die Nutzung der Datenbanken geprüft. Nur wenige der beim Umweltbundesamt bestehenden Datenbanken waren bedarfsgerecht einsetzbar, weil der Datenbestand unvollständig war oder nicht die erforderliche Aktualität aufwies:

— Die Datenbestände des Anwendungsbereiches „Stoffdaten", die umweltbedeutsame Informationen über Gebrauchschemikalien enthalten, wurden nur einmalig gespeichert und dann nicht weiter ergänzt und gepflegt.

— Bei einer seit dem Jahre 1979 bestehenden Datenbank für Emissionsdaten waren nur Rohdaten verfügbar, die in einem umständlichen Verfahren allein durch Mitarbeiter der Datenverarbeitung abgerufen und ausgewertet werden konnten.

— Bei einer im Jahre 1981 eingerichteten Datenbank zur Schnellauskunft über Chemikalien bei Störfällen wurden die Daten lediglich im zentralen Großrechner des Umweltbundesamtes bereitgehalten, ohne daß ein Konzept bestand, ob und wie diese Daten von anderen Stellen bei Bedarf — etwa bei einem Chemikalienunfall — abgerufen werden konnten.

Die Organisation der Beschaffung und Zulieferung von Daten für die Datenbanken lag weitgehend im Zuständigkeitsbereich der Datenverarbeitung und

nicht beim Fachdienst. Die Zuständigkeit für die Pflege der gespeicherten Informationen war nicht eindeutig geregelt.

32.2

Die Prüfergruppe hat beanstandet, daß der Schwerpunkt der Arbeiten im Umweltbundesamt bisher lediglich auf die Einrichtung der Datenbanken gelegt, die Planung und Organisation des laufenden Betriebes und der Pflege der Daten jedoch vernachlässigt wurden.

Weiterhin haben die geringe Qualität der gespeicherten Informationen und die eingeschränkte Verfügbarkeit der Daten eine wirksame Nutzung der Datenbanken erschwert und teilweise verhindert. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Bedeutung entsprechender Informationen für den sachgerechten Vollzug einschlägiger Regelungen, z. B. des Chemikaliengesetzes, bedenklich.

Die Organisation der Datenbeschaffung und Datenzulieferung ist nach Meinung der Prüfergruppe unzureichend gewesen, weil keine eindeutigen Absprachen innerhalb des Umweltbundesamtes und mit anderen Behörden bestanden. Es hat zudem keine klaren Zuständigkeitsregelungen für die Pflege der gespeicherten Datenbestände gegeben. Hierin sind die Hauptursachen für den mangelhaften Zustand der Datenbanken des Umweltbundesamtes zu sehen.

Der Bundesrechnungshof sieht in den von der Prüfergruppe beanstandeten Mängeln der Datenbanken ein erhebliches Risiko für die sachgerechte Aufgabenerfüllung des Umweltbundesamtes.

32.3

Das Umweltbundesamt hat den Feststellungen in seiner Stellungnahme — der sich der Bundesminister angeschlossen hat — im Grundsatz nicht widersprochen und dargelegt, daß in der Vergangenheit der Aufbau von Datenbanken gegenüber der Datenbeschaffung im Vordergrund gestanden habe. Fehlende Verfügbarkeit von Daten sowie unzulängliche Qualität verfügbarer Daten hätten die Datenbeschaffung zusätzlich erschwert.

Im Anwendungsbereich „Stoffdaten" seien gestiegene fachliche Anforderungen und Vorgaben mit der gegebenen Zuständigkeitsverteilung und Personalkapazität nicht zufriedenstellend zu erfüllen gewesen. Das Umweltbundesamt habe inzwischen die Fachzuständigkeiten in einer eigenen Projektgruppe zusammengefaßt und beabsichtige, ein externes Gutachten zu vergeben, das Lösungsmöglichkeiten aufzeigen solle.

In der Datenbank für Emissionsdaten hätten aufgrund der verfügbaren Daten zwangsläufig Rohdaten gespeichert werden müssen. Es seien aber auch die daraus abgeleiteten Emissionsdaten verfügbar gewesen.

Bei der Schnellauskunft über Chemikalien seien die Daten im Pilotbetrieb lediglich einem begrenzten Teilnehmerkreis zugänglich gemacht worden. Aufgrund der positiven Erfahrungen sei inzwischen jedoch der Wirkbetrieb in die Wege geleitet worden.

Das Umweltbundesamt hat die grundsätzliche Notwendigkeit eingeräumt, die Zuständigkeiten für Aufbau und Pflege der Datenbanken klar zu regeln. Abweichungen von der sonst üblichen Zuständigkeitsregelung in Form der Trennung von Datenverarbeitungs- und Fachaufgaben seien durch hohen Zeit- und Erfüllungsdruck verursacht worden. Künftig solle auf eine klare Trennung zwischen den Aufgaben der Datenerhebung und Datenpflege einerseits sowie der Datenverarbeitung andererseits geachtet werden.

32.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, die bei dem Aufbau der Datenbanken und der Beschaffung von Daten bestanden haben. Die nutzbringenden Anwendungen werden jedoch erheblich eingeschränkt, wenn Datenbanken aufgebaut werden, ohne daß die Beschaffung und laufende Aktualisierung der Daten sichergestellt ist. Eine solche Verfahrensweise ist weder wirtschaftlich noch sachgerecht und dient nicht einer wirksamen Aufgabenerfüllung.

Die vom Umweltbundesamt dargelegten Probleme bei dem Aufbau und der Pflege der Datenbanken hätten sich durch frühzeitige Einbindung der Fachseite in die Datenverarbeitungsprojekte zumindest teilweise vermeiden lassen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß künftig auf eine klare Trennung der Aufgaben der Datenerhebung und Datenpflege einerseits und der Datenverarbeitung andererseits geachtet werden soll, und fordert den Bundesminister auf, dafür zu sorgen, daß das Umweltbundesamt die in Betrieb befindlichen Datenbanken unverzüglich konsolidiert. Rechtzeitig vor dem Aufbau weiterer Datenbanken sollte deren fachliche Notwendigkeit begründet werden. Darüber hinaus sollten Art und Umfang der benötigten Daten, die fachliche Verantwortung für die Daten, die Organisation der Datenbeschaffung, die Anforderungen der künftigen Benutzer der Datenbank sowie das Verfahren der Verfügbarmachung der Daten festgelegt werden.

Der Bundesrechnungshof wird den Fortgang der Angelegenheit beobachten.

33 Vergabe und Abwicklung von Programmieraufträgen durch das Umweltbundesamt

(Kapitel 16 05 Titel 532 02 bis 532 04)

33.0

Das Umweltbundesamt hat nahezu alle Programmierarbeiten an einige wenige Software-Unternehmen — fast immer ohne Ausschreibung — vergeben und sich von diesen weitgehend abhängig gemacht. Die Programmierarbeiten wurden nicht ordnungsgemäß

abgenommen und freigegeben. Die mit den Unternehmen abgeschlossenen Verträge wiesen Mängel auf. Dem Bund sind wirtschaftliche Nachteile entstanden.

33.1

Das Umweltbundesamt entwickelt ein umfassendes Informationssystem für Umweltdaten, das „Informationssystem Umwelt". Die Prüfergruppe Datenverarbeitung der Vorprüfungsstelle des Bundesministers des Innern hat in Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof beim Umweltbundesamt die Vergabe und Abwicklung von Aufträgen zur Erstellung und Änderung von Datenverarbeitungsprogrammen für dieses System geprüft. Die Mehrzahl der Aufträge wurde nahezu ausschließlich an zwei Software-Unternehmen vergeben. Die Bindung an nur zwei Unternehmen und die ausschließliche Verwendung ihrer jeweiligen Software-Systeme führten u. a. zu folgendem:

— Die von einem der Unternehmen vertriebenen Programmsysteme wurden als Grundlage für die Entwicklung verschiedener Programme des Umweltbundesamtes verwendet, u. a. eines Bibliotheksverwaltungssystems und eines Schnellauskunftssystems für gefährliche Stoffe. Zwei gemietete Literaturdatenbanken wurden mit erheblichem Aufwand verändert, um sie an eines der Programmsysteme anzupassen.

— Für ein Smog-Frühwarnsystem ließ das Umweltbundesamt eines der Programmsysteme mit einem Aufwand von annähernd 0,4 Mio. DM erweitern, obwohl gegen die Erweiterung in einem Sachverständigengutachten schwerwiegende fachliche Bedenken geltend gemacht worden waren.

— Bei der Entwicklung eines Waldschadensinformationssystems kündigte das Umweltbundesamt dem zunächst damit beauftragten Unternehmen, weil dieses die vom Umweltbundesamt bevorzugt eingesetzten Programmsysteme als für das zu entwickelnde Informationssystem ungeeignet bezeichnet hatte. Die bis zum Zeitpunkt der Kündigung angefallenen Ausgaben beliefen sich auf rd. 0,6 Mio. DM.

Die vom Umweltbundesamt über die Entwicklung und Änderung von Datenverarbeitungsprogrammen abgeschlossenen Verträge enthielten überwiegend ungenaue Projektvorgaben und keine Regelungen zur Gewährleistung. Für die Abnahme und Freigabe der von den Auftragnehmern erstellten Programme bestand kein geregeltes Verfahren. Auch war zum Zeitpunkt der Freigabe in den meisten Fällen keine vollständige Dokumentation verfügbar.

Die Abnahmetests vor der Freigabe wurden überwiegend von dem jeweiligen Unternehmen selbst durchgeführt. Dabei wurde wiederholt auf Datenbestände des Umweltbundesamtes zugegriffen, die vertrauliche Informationen enthielten. Während der Entwicklungsarbeiten konnten die Unternehmen weitgehend unkontrolliert auf die Datenverarbeitungsanlagen und Produktionsdatenbestände des Umweltbundesamtes zugreifen.

33.2

Die Prüfergruppe hat Bedenken erhoben, daß sich das Umweltbundesamt durch die einseitige Ausrichtung auf im wesentlichen nur zwei Software-Unternehmen und die von einem dieser Unternehmen vertriebenen Programmsysteme von diesen abhängig gemacht hat, ohne daß hierfür eine wirtschaftliche oder fachliche Notwendigkeit bestand.

Der Einsatz der Programmsysteme für unterschiedliche Anwendungen hat zu komplizierten Programmlösungen geführt, die den Anforderungen zum Teil nur unzureichend entsprachen. Darüber hinaus sind durch Anpassungsmaßnahmen erhebliche vermeidbare Aufwendungen entstanden.

Die Abnahme und Freigabe der Programmentwicklungen und -änderungen hat nicht den Anforderungen an ein ordnungsgemäßes Verfahren genügt. Funktionssicherheit und Zuverlässigkeit der Programme sind nicht gewährleistet gewesen. Insbesondere hat der ungehinderte Zugriff der Firmen auf die Datenverarbeitungsanlagen und Datenbestände des Umweltbundesamtes eine schwerwiegende Gefährdung der Datensicherheit dargestellt.

Durch die unzulängliche Gestaltung der Verträge haben die Unternehmen Inhalt, Umfang und Dauer des Auftrages weitgehend selbst bestimmen können. Die unentgeltliche Beseitigung festgestellter Mängel konnte nicht durchgesetzt werden, weil Gewährleistungsregelungen fehlten. Hierdurch sind wirtschaftliche Nachteile entstanden.

Der Bundesrechnungshof hat sich diesen Beanstandungen angeschlossen. Er sieht in den festgestellten Mängeln Verstöße gegen die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit.

33.3

Das Umweltbundesamt hat den Feststellungen grundsätzlich nicht widersprochen, jedoch eingewandt, bei der Entwicklung des „Informationssystems Umwelt" hätten aus zeitlichen Gründen Systementwicklung und Aufbau der Datensammlung praktisch gleichzeitig durchgeführt werden müssen. Es habe daher nur fallweise von einer Ausschreibung abgesehen.

Durch den Einsatz von Standard-Software und die Beschränkung auf wenige Programmsysteme, die auch von anderen Behörden verwendet werden könnten, sei es möglich gewesen, den Aufwand für Software-Pflege und -Eigenentwicklung zu vermindern und die anstehenden Aufgaben mit der verfügbaren Personalkapazität zu erledigen. Die Entwicklungen auf der Basis der verwendeten Programmsysteme seien optimal und entsprächen dem Stand der Informationstechnik. Für die Weiterentwicklung der Anwendungen werde das Umweltbundesamt ein externes Datenverarbeitungsgesamtgutachten erstellen lassen, in dem für den jeweiligen Anwendungsbereich die informationstechnische und organisatorische Konzeption festgelegt werde.

Das Umweltbundesamt werde für die Durchführung und Abnahme von Projekten Regelungen entwickeln,

um Auftragnehmer nicht mehr als erforderlich einzubinden. Die Abnahme und Freigabe von Programmsystemen werde künftig nach Vorlage der erforderlichen Dokumentation und entsprechender Abnahmeprotokolle erfolgen. Im übrigen werde das Umweltbundesamt künftig alle Datenverarbeitungsaktivitäten der Auftragnehmer protokollieren und den Zugriff auf Datenbestände regeln.

Das Umweltbundesamt werde künftig grundsätzlich nur Verträge entsprechend den Besonderen Vertragsbedingungen des Bundes abschließen und Regelungen zur Gewährleistung und Produkthaftung vorsehen. Es werde bei Abweichungen die fachlichen Begründungen ausführlich dokumentieren. In den Verträgen werde das Umweltbundesamt außerdem die Erfordernisse einer detaillierten Leistungsbeschreibung berücksichtigen.

Der Bundesminister hat sich der Stellungnahme angeschlossen.

33.4

Der Bundesrechnungshof unterstreicht die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Überprüfung der bisherigen Praxis. Er fordert den Bundesminister auf, darauf hinzuwirken, daß die vom Umweltbundesamt beabsichtigten Maßnahmen zur Gestaltung, Durchführung und Abnahme von Programmieraufträgen und zur Datensicherheit zügig umgesetzt und Aufträge in gebotenem Umfang ausgeschrieben werden.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, daß die einseitige Ausrichtung auf im wesentlichen nur zwei Software-Unternehmen und die von einem dieser Unternehmen vertriebenen Programmsysteme wirtschaftlich war und zu fachlich und datenverarbeitungstechnisch optimalen Lösungen in den verschiedenen Anwendungsbereichen geführt hat. Hinzu kommt, daß aufgrund dieser einseitigen Ausrichtung ungeachtet der Personalkapazität teilweise sonst entbehrliche Parallelentwicklungen und Anpassungsmaßnahmen durchgeführt werden mußten. Der Bundesrechnungshof hält die Ausführungen des Umweltbundesamtes insoweit nicht für geeignet, die Kritik an den bestehenden Anwendungen auszuräumen. Inwieweit durch das in der Stellungnahme des Umweltbundesamtes angekündigte Datenverarbeitungsgesamtgutachten sachgerechte und dauerhafte Lösungen entstehen, bleibt abzuwarten.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit
(Einzelplan 23)

34 Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern
(Kapitel 23 02 Titel 866 01)

34.0

Im Jahre 1979 beteiligte sich die Bundesrepublik Deutschland an der Finanzierung einer Zellstoff- und Papierfabrik in Tansania mit einem nicht rückzahlbaren Zuschuß von insgesamt 87,5 Mio. DM. Das Projekt mit einem Volumen von etwa 750 Mio. DM wurde von der Weltbank sowie anderen Geldgebern finanziert. Es war mit einer Vielzahl hoher Risiken belastet. Dennoch traf der Bundesminister — letztlich aus außenpolitischen Erwägungen — eine positive Förderentscheidung.

Zum Entscheidungszeitpunkt bekannte Risiken traten im weiteren Projektverlauf ein. Wesentliche Projektziele, vor allem der rentable Betrieb der Fabrik, wurden bisher nicht erreicht.

34.1 Projektplanung

34.1.1

Der Bundesminister förderte die Errichtung und den Betrieb einer integrierten Zellstoff- und Papierfabrik im Mufindi-Distrikt im wenig entwickelten Süden Tansanias. Umfang und Stand der technischen Ausstattung dieses sehr kapitalintensiven Vorhabens entsprechen dem Standard westlicher Industrieländer. Für die Vorbereitung und Durchführung dieser Maßnahmen bediente sich der Bundesminister der Kreditanstalt für Wiederaufbau (Kreditanstalt).

Die Gesamtkosten wurden im Jahre 1979 auf etwa 575 Mio. DM geschätzt; sie sind später auf über 750 Mio. DM angewachsen. An der Finanzierung beteiligten sich neben der Bundesrepublik Deutschland, die bisher insgesamt einen Zuschuß von 87,5 Mio. DM gab, u. a. die Weltbank, der Europäische Entwicklungsfonds sowie die tansanische Regierung.

Die Fertigstellung der Anlage war für Juni 1983 geplant. Tatsächlich wurde die Fabrik erst im Oktober 1985 mit allen Anlagenteilen in Betrieb genommen.

34.1.2

Mit dem Projekt wurden folgende Ziele angestrebt:

- (noch) zufriedenstellende Wirtschaftlichkeit bei planmäßigem Verlauf;
- Entlastung der Zahlungsbilanz durch den Wegfall entsprechender Papierimporte (Netto-Devisenersparnis);
- Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze (bei Vollauslastung rd. 2 200);
- weitestgehende Verwendung einheimischer Ressourcen (Holz als Hauptrohstoff, Kohle als Energieträger sowie Salz und Kalk als Hilfsstoffe) zur Deckung des einheimischen Papierbedarfs;
- Schaffung einer regionalpolitisch bedeutsamen Infrastruktur;
- Vermittlung von Erfahrungen in Planung, Durchführung und Betrieb komplexer Industrieanlagen.

34.2 Entscheidung

34.2.1

Nach einer etwa zweijährigen Vorprüfungsphase erteilte der Bundesminister im Mai 1978 der Kreditanstalt den Auftrag zur Prüfung des Projekts. In dem Prüfungsbericht vom März 1979, der sich weitgehend auf Untersuchungen der Weltbank stützte, wies die Kreditanstalt u. a. auf folgende Risiken hin:

- bei Zusammentreffen ungünstiger Annahmen (Projektverzögerung, Kostensteigerung, unzureichende Kapazitätsauslastung) Gefährdung der Wirtschaftlichkeit;
- mangelnde Erfahrung des einheimischen Projektträgers;
- nicht voll gesicherte Finanzierung;
- zu hohe Belastung des tansanischen Budgets, falls es zu Kostenüberschreitungen kommt;
- Umweltauswirkungen.

Dennoch kam sie zu dem Prüfungsergebnis „noch förderungswürdig", zumal „angesichts der gründlichen Projektvorbereitung und des geplanten Beratungs- und Überwachungsaufwands ausreichend Vorsorge getroffen worden" sei, „um diese Risiken eingehen zu können".

34.2.2

Aufgrund des Prüfungsberichts vertrat der Bundesminister — ebenso wie der Bundesminister für Wirtschaft und der Bundesminister der Finanzen — zunächst die Auffassung, daß das Projekt angesichts der großen Risiken nicht gefördert werden sollte. Hierzu teilte der Bundesminister der Finanzen dem Bundesminister mit: „Aufgrund der im Prüfungsbericht der Kreditanstalt ... aufgezeigten Risiken bin ich wie Sie und auch das Bundesministerium für Wirtschaft der Auffassung, daß von einer Beteiligung an der Finanzierung des Projekts Abstand genommen werden muß." Demgegenüber legte das Auswärtige Amt nachdrücklich dar, daß sehr großer politischer Schaden für die Bundesrepublik Deutschland im Falle einer Ablehnung des Finanzierungsbeitrags entstehe. Danach trat — ohne daß sich die Sachlage erkennbar geändert hatte — ein Meinungswechsel ein.

Am 12. Oktober 1979 erklärte der Bundesminister im Rahmen seiner Verantwortung das Projekt für förderungswürdig.

34.3 Durchführung

34.3.1

Wie der Projektverlauf zeigt, sind die in dem Prüfungsbericht der Kreditanstalt dargelegten Risiken (s. Nr. 34.2.1) weitgehend eingetreten:

- Die Auslastung der Produktionskapazität der Fabrik und der Absatz entwickelten sich im Vergleich zur Planung wie folgt:

Jahr	Durchschnittliche Kapazitätsauslastung der Anlage in 1000 t			Absatz in 1000 t		
	ursprüngliche Planung März 1979	korrigierte Planung Oktober 1987	tatsächlich	Insgesamt	davon Export	davon Inland
1983	30,0					
1984	42,0					
1985	49,8					
1986	55,8		16,2	15,3	4,9	10,4
1987	60,0	39,0	28,8	30,0	18,5	11,5
1988	60,0	54,0	28,8	25,5	12,2	13,3
1989	60,0	61,8				
1990	60,0	64,2				
1991	60,0	66,0				

Mangelnde Absatzmöglichkeiten zwangen die Betriebsleitung mehrmals, die Fabrik „planmäßig" stillzulegen.

Aufgrund der geringen Kapazitätsauslastung von weniger als 50 v. H. konnte bisher in keinem Jahr eine Vollkostendeckung des Fabrikbetriebes erreicht werden.

- Gemäß der tansanischen Entwicklungsstrategie sollte der Absatz der gesamten Papiererzeugnisse im Inland erfolgen, um von Papierimporten unab-

hängig zu werden (Devisenersparnis). Durch einen — nicht geplanten — hohen Importbedarf an Hilfs- und Betriebsstoffen ergab sich im Projektverlauf die Notwendigkeit eines verstärkten Exports, um die für den Import erforderlichen Devisen aus Verkäufen ins Ausland erlösen zu können. Wegen Kostensteigerungen und zusätzlichen Devisenbedarfs mußten mehrere Geber, darunter die Bundesrepublik Deutschland, entsprechende Mittel bereitstellen, die in den eingangs genannten Zahlen zur Finanzierung enthalten sind.

- Da einheimisches qualifiziertes Personal nicht vorhanden war, wurden entsprechende Ausbildungsprogramme durchgeführt. Die so ausgebildeten einheimischen Fachkräfte wanderten aber wegen des unattraktiven Standorts in erheblichem Umfang in andere Regionen mit besseren Verdienstmöglichkeiten ab. Das einheimische Management mußte wesentlich stärker und länger als geplant durch ausländisches Leitungs- und Fachpersonal unterstützt werden.
- Der Betrieb der Anlage verursacht stark verunreinigtes und durch chemische Stoffe belastetes Abwasser, schwefelhaltige Gase sowie schwefelhaltigen Staub. Bis heute konnte, weil Messungen versäumt worden waren, nicht abschließend geklärt werden, ob eine Gefährdung für nahegelegene Plantagen durch die Staub- und Abgasemissionen besteht.
- Eine Holztransportstraße, eine Wohnstadt sowie ein Eisenbahnanschluß konnten nicht zeitgerecht fertiggestellt werden, da die Finanzierung dieser Maßnahmen nicht gesichert war. Die geplante Erweiterung einer Kohlemine erwies sich im Projektverlauf als nicht durchführbar, so daß die für den Betrieb der Fabrik notwendige Kohlemenge nunmehr importiert werden muß.

34.3.2

Durch das Zusammentreffen ungünstiger Entwicklungen und deren Folgen (Kostensteigerungen des Projekts und des laufenden Betriebes sowie nur geringe Verkaufserlöse) ist die Wirtschaftlichkeit des Projekts bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht gegeben. Hierauf wies auch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die die von der Kreditanstalt durchgeführten Einzelmaßnahmen prüft, seit dem Jahre 1980 in ihren Prüfungsberichten immer wieder hin.

34.3.3

Aufgrund der sich bis Mitte 1988 zunehmend zuspitzenden Finanzlage des Unternehmens beschlossen die Geber, durch eine Betriebsberatung eine Bestandsaufnahme und ein Sanierungskonzept erarbeiten zu lassen. Die im Januar 1989 vorgelegte Studie bestätigte die kritische Lage (steigende Betriebsverluste, Unfähigkeit, die Zinsen für die erhaltenen Kredite zu erwirtschaften und Tilgungen zu leisten) und kam u. a. zu dem Ergebnis, daß die Fabrik vor allem wegen der zu geringen Kapazitätsauslastung auf absehbare Zeit nicht rentabel arbeiten werde. In der Studie wurde daher vor dem Hintergrund der sozio-ökonomischen Folgen bei kurz- oder langfristiger Schließung der Fabrik (Wegfall von 2 200 Arbeitsplätzen) vorgeschlagen, die künftige Lebensfähigkeit der Fabrik durch zusätzliche Investitionen in Höhe von 40 Mio. US-Dollar zu sichern.

Auf der Grundlage der Studie erörterten die Geber im Juni 1989 ein Hilfsprogramm in Höhe von 31 Mio. US-Dollar, wovon die Bundesrepublik Deutschland 10 Mio. US-Dollar übernehmen soll.

34.4 Prüfungsergebnis

34.4.1

Der Bundesrechnungshof ist nach Auswertung der Projektakten zu dem Ergebnis gekommen, daß der Bundesminister die Risiken bei der abschließenden Entscheidung über dieses entwicklungspolitische Großprojekt nicht hinreichend berücksichtigt hat. Er hat darauf hingewiesen, daß die mit dem Projekt angestrebten Ziele und erwarteten positiven Wirkungen bisher im wesentlichen nicht erreicht wurden:

- Der Betrieb der Fabrik ist nicht rentabel.
- Eine Nettoersparnis an Devisen ist nur in geringem Umfang eingetreten.
- Zusätzliche Arbeitsplätze für die einheimische Bevölkerung sind nur in einem sehr bescheidenen Maße und mit hohen Investitionsausgaben von über 300 000 DM pro Arbeitsplatz geschaffen worden.
- Die Verwendung einheimischer Rohstoffe ist nur in einem weit geringeren Maße als geplant gelungen.

34.4.2

Weil die Ziele nur mit Einschränkungen erreicht wurden, steht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zudem der entwicklungspolitische Nutzen durch das Projekt in keinem angemessenen Verhältnis zu dem sehr hohen Einsatz an ausländischer Kapitalhilfe. Solange der Betrieb so unrentabel arbeitet, daß der Kapitaldienst nicht erwirtschaftet werden kann, wird der tansanische Haushalt sogar zusätzlich belastet.

Der Bundesrechnungshof hat auch die Frage aufgeworfen, ob außenpolitische Gesichtspunkte bei der Entscheidungsfindung ein so starkes Gewicht haben sollten, daß bestehende entwicklungspolitisch-fachliche Bedenken im wesentlichen nur deshalb zurückgestellt werden.

34.5 Stellungnahme des Bundesministers

Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, daß die Bundesregierung ihre Förderentscheidung zugunsten der Papierfabrik auf der Grundlage eines positiven Prüfungsberichts der Kreditanstalt nach eigener sorg-

fältiger Prüfung und unter Mitwirkung der vorgesehenen Ressorts getroffen habe. Die Entscheidung sei nach projektbezogenen Kriterien erfolgt. Dabei seien „auch" außenpolitische Gesichtspunkte berücksichtigt worden.

Die Wirtschaftlichkeit des Projekts werde im Zuge der noch ausstehenden Schlußprüfung neu berechnet werden. Es könne angenommen werden, daß bei der Erreichung der vollen Kapazitätsauslastung sowohl der Export- als auch der Inlandsmarkt die produzierte Menge aufnehmen werde. Auch die geplante Anzahl der Arbeitsplätze sei dann geschaffen.

Hinsichtlich der Umweltschutzmaßnahmen ist der Bundesminister der Auffassung, daß diese den gegebenen Verhältnissen angepaßt seien. Die Umweltauswirkungen würden ständig in Zusammenarbeit zwischen der Fabrik, den zuständigen tansanischen Stellen und den möglichen Betroffenen überwacht.

Im übrigen hat der Bundesminister in der ihm eingeräumten Frist nicht abschließend Stellung genommen, da ihm die Endfassung des von der Kreditanstalt vorzulegenden Schlußberichts noch nicht zugegangen sei.

Obwohl dieser Bericht noch nicht vorliegt, berichtet der Bundesrechnungshof schon jetzt, da er davon ausgeht, daß diesem Schlußbericht die Sachverhalte und Bewertungen zugrunde liegen werden, die in der im Januar 1989 vorgelegten Studie zur wirtschaftlichen Situation des Projekts (siehe Nr. 34.3.3) bereits enthalten sind. Von diesen Angaben ist der Bundesrechnungshof bei seiner nachfolgenden Würdigung ausgegangen.

34.6 Würdigung

34.6.1

Die Entscheidung zugunsten der Förderungswürdigkeit des Projekts hätte aufgrund der zum Entscheidungszeitpunkt gegebenen hohen Risiken sowie offener Fragen nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten nicht getroffen werden dürfen. Dies gilt vor allem, weil zum Entscheidungszeitpunkt die Finanzierung einiger unabdingbarer Projektteile (insbesondere der Holztransportstraße und der Wohnstadt) weitgehend ungesichert war und weil für die entscheidende Frage der Energieerzeugung der Fabrik zum Zeitpunkt der Förderentscheidung keine Klarheit bestand.

34.6.2

Die zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes angesichts des großen Investitionsvolumens pro Arbeitsplatz sehr teuer erkauft; mit dem Einsatz dieser Mittel in anderen Industriesektoren hätte eine wesentlich höhere Beschäftigungswirksamkeit erzielt werden können.

34.6.3

Von „angepaßten" Umweltschutzmaßnahmen kann nur bedingt gesprochen werden, solange die Unbedenklichkeit der Staub- und Abgasemissionen der Fabrik auf die nahegelegenen und für Tansania wirtschaftlich bedeutenden Plantagen nicht durch entsprechende Messungen bestätigt worden ist.

34.6.4

Der Bundesrechnungshof versteht die Erläuterungen im Haushaltsplan, wonach die „Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit nach entwicklungspolitischen Gesichtspunkten auszuwählen und durchzuführen" sind, dahingehend, daß entwicklungspolitisch-fachliche Gesichtspunkte bei Förderentscheidungen einen Vorrang vor rein außenpolitischen Überlegungen haben sollen. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, daß im Ergebnis nicht erfolgreiche Projekte die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu dem Empfängerland beeinträchtigen können und für den Bund — wiederum aus außenpolitischen Gründen — einen starken Druck erzeugen können, das Projekt weiter finanziell zu unterstützen.

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
(Einzelplan 25)

35 Bedienung und Instandhaltung betriebstechnischer Anlagen in Liegenschaften der obersten Bundesbehörden in Bonn
(anteilige Ausgaben aus den Titeln 513, 517, 519, 422, 425 und 426 der jeweiligen Einzelpläne)

35.0

Die Aufgaben bei der Instandhaltung der Technischen Ausrüstungen werden durch die hausverwaltenden Dienststellen und die Bauverwaltung in vielen Fällen unwirtschaftlich und abweichend von den bestehenden Richtlinien wahrgenommen.

Die hausverwaltenden Dienststellen haben in unterschiedlichem Maße Aufgaben der Bauverwaltung übernommen. Das führte dazu, daß die Bauverwaltung ihre fachliche Verantwortung für Instandhaltung und wirtschaftlichen Betrieb der Anlagen nicht ausreichend wahrnimmt. Die Betriebsüberwachung bei der Bauverwaltung wertet Betriebskosten nur unzureichend aus und erarbeitet kaum Vorschläge zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit.

35.1 Vorbemerkung

Neue und grundlegend renovierte Gebäude erhalten zunehmend aufwendige „Technische Ausrüstungen" (betriebstechnische Anlagen). Allein im Bereich der Liegenschaften des Bundes im Bonner Raum werden

für ihre Bedienung und Instandhaltung jährlich mindestens 30 Mio. DM ausgegeben.

Die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Betrieb der Anlagen (Betriebsführung und Betriebsüberwachung) sind nach den „Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltungen (RBBau)" auf die hausverwaltenden Dienststellen und die Bauverwaltung verteilt.

Der Bundesrechnungshof hat bei einigen obersten Bundesbehörden und bei der für diese zuständigen Bundesbaudirektion untersucht, ob die Aufgaben wirtschaftlich, zweckmäßig und den Richtlinien entsprechend wahrgenommen werden.

35.2 Instandhaltung

Die hausverwaltenden Dienststellen tragen die Verantwortung für die Betriebsführung; sie haben dafür zu sorgen, daß die betriebstechnischen Anlagen nach den Grundsätzen der Sicherheit, der technischen Zuverlässigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der sparsamen Energieverwendung betrieben werden. Sie führen mit dem dafür zuständigen Betriebspersonal (dem Technischen Dienst) einen Teil der Instandhaltungsarbeiten durch. Hierzu gehören die Wartungs- und Inspektionsarbeiten sowie kleinere Instandsetzungen, die mit diesen Arbeiten zusammenhängen.

Für größere Instandsetzungen trägt alleine die Bauverwaltung die fachliche Verantwortung. Sie entscheidet auch darüber, ob sie die Arbeiten selbst durchführt oder ob sie dies im Einzelfall der hausverwaltenden Dienststelle überläßt.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes entwickelten sich bei den einzelnen Dienststellen mit dem Ausbau der betriebstechnischen Anlagen die für Betriebsführungsaufgaben jeweils verfügbare Personal- und Sachausstattung sowie die Arbeitsweise unterschiedlich.

Personalausstattung und -zusammensetzung der Technischen Dienste beruhen nicht auf erkennbaren, einheitlichen und nachvollziehbaren Maßstäben. So gab es bei einem Technischen Dienst 27 Aufsichtskräfte (davon 8 Ingenieure) bei einer etwa gleichen Anzahl an Fachhandwerkern, während ein anderer Technischer Dienst bei vergleichbaren Verhältnissen die betriebstechnischen Anlagen mit 5 Aufsichtskräften (davon 1 Ingenieur) und etwa 50 Fachhandwerkern betreute. Bei nahezu gleichen Kosten für das eigene technische Personal vergab der Technische Dienst mit der großen Zahl an Aufsichtskräften und proportional geringen Zahl an Fachhandwerkern etwa die Hälfte des Instandhaltungsvolumens an Dritte, während der andere etwa ein Fünftel von Dritten erledigen ließ.

Der Bundesrechnungshof hat auch keine Unterlagen vorgefunden, die die Sachausstattung der Technischen Dienste nach einheitlichen Vorgaben, etwa nach Art oder Zahl der „Technischen Ausrüstungen" regeln. Zwei Technische Dienste verfügten über Material- und Ersatzteillager mit Millionenwerten und eigens dafür eingesetzten Lagerverwaltern; die kleineren hatten nur sogenannte „Handlager". Die Werkstätten und Arbeitsplätze waren je nach Zahl und Ausbildung der Fachhandwerker unterschiedlich ausgerüstet.

Die reichhaltige Ausstattung einiger Technischer Dienste führte auch dazu, daß sie bei der Erledigung ihnen obliegender Betriebsführungsaufgaben zunehmend größere Instandsetzungsarbeiten durchführten, für die die Bundesbaudirektion zuständig gewesen wäre. Insbesondere der mit mehreren Ingenieuren besetzte Technische Dienst schaltete die Bundesbaudirektion nur gelegentlich ein.

Auch bei der Vergabe von Leistungen an Dritte arbeiteten die Technischen Dienste unterschiedlich. So hatte einer fast ausschließlich Stundenlohnverträge abgeschlossen; die meisten vergaben die Arbeiten einzeln mit leistungsbezogenen Verträgen; nur wenige nutzten die von der Bundesbaudirektion abgeschlossenen Zeitverträge (Rahmenverträge) für bestimmte Instandhaltungsmaßnahmen.

35.2.1

Wegen des Fehlens einheitlicher Vorgaben für die Personal- und Sachausstattung sowie für die Abwicklung von Instandhaltungsarbeiten haben sich die Unterschiede und Unklarheiten in der Aufgabenverteilung und -erfüllung zwischen den Technischen Diensten und der Bundesbaudirektion ausbilden können. Für Betriebsführungsaufgaben nach den RBBau ist die Zahl der vorhandenen Aufsichtskräfte teilweise nicht erforderlich. Auch die umfangreiche Lagerhaltung mit der hohen Kapitalbindung und dem personellen Einsatz ist aufwendig und nicht immer notwendig. Da die Bundesbaudirektion nicht mehr in vollem Umfang über die Arbeiten informiert ist, kann sie fachtechnische Weisungen nicht erteilen und die Arbeiten im Bonner Raum nicht koordinieren. Einige Technische Dienste bedienen sich unwirtschaftlicher Vertragsarten. Die Bundesbaudirektion kann bei dieser Zersplitterung der Aufgaben ihrer Verantwortung für eine ordnungsgemäße Instandhaltung nicht mehr gerecht werden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Bundesbaudirektion die Verlagerung ihr obliegender Aufgaben der Instandsetzung der betriebstechnischen Anlagen auf die Technischen Dienste zugelassen hat, ohne entsprechende Regelungen für eine zweckmäßige und wirtschaftliche Instandhaltung vorzugeben. Er hat darauf hingewiesen, daß mangels genauer Aufgaben und geplanter Verfahrensabläufe die Gefahr unkontrollierten, unzweckmäßigen und unwirtschaftlichen Handelns besteht.

35.2.2

Der Bundesminister und die Bundesbaudirektion haben bestätigt, daß sich die Instandsetzungsarbeiten teilweise zu den Technischen Diensten verlagert haben. Der Grund hierfür liege im wesentlichen in einer Personalknappheit bei der Bundesbaudirektion, die

sogar dazu geführt habe, daß die vorhandenen Kräfte nicht einmal die vordringlichen und in der Zahl stark steigenden Neubaumaßnahmen bewältigen könnten.

Der Bundesminister hat aber auch erwidert, er habe auf die Personalausstattung der obersten Bundesbehörden keinen unmittelbaren Einfluß und könne auch keine Regeln für die Betriebsführung erlassen, da dies Aufgabe der Ressorts sei.

35.2.3

Die Stellungnahme des Bundesministers vermag die Beanstandungen nicht zu entkräften. Der Bundesminister läßt bei seiner Darstellung außer acht, daß er als oberste technische Aufsicht die Gesamtverantwortung für das zivile Bundesbauwesen trägt. Ihm obliegt es, die für einen ordnungsgemäßen Einsatz der betriebstechnischen Anlagen erforderlichen Verwaltungsvorschriften zu erarbeiten. Dies ist schon deshalb notwendig, um der ihm nachgeordneten Bundesbaudirektion die Erfüllung ihrer Aufgaben insbesondere im Verhältnis zu den hausverwaltenden Dienststellen zu erleichtern.

Der Bundesminister sollte insbesondere prüfen, inwieweit es die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit gebieten, Instandsetzungsarbeiten an den betriebstechnischen Anlagen in Bundesliegenschaften im Bonner Raum von der Bundesbaudirektion auf bestimmte hausverwaltende Dienststellen zu übertragen. Dementsprechend sollte der Bundesminister Vorgaben für Aufgabenverteilung sowie Personal- und Sachausstattungen erarbeiten und gegebenenfalls auch die Richtlinien über die Zuständigkeiten ändern.

35.3 Betriebsüberwachung

Die Bundesbaudirektion ist nicht nur für die Instandsetzung zuständig, sondern auch für die Betriebsüberwachung, d. h. die „Überprüfung der Anwendung und Einhaltung der Grundsätze für die Betriebsführung sowie die fachtechnische Beratung der hausverwaltenden Dienststelle mit dem Ziel, die Wirtschaftlichkeit des Betriebes sicherzustellen".

35.3.1

Die hausverwaltenden Dienststellen erfassen die Betriebskosten ihrer Anlagen nur unzulänglich. Es fehlen Vorgaben der Bundesbaudirektion zur Führung von Betriebsdateien, die alle zur Überprüfung der einzelnen Anlagen und deren Betriebsweise erforderlichen Angaben enthalten sollten (z. B. Bestands- und Leistungsdaten, Inspektion und Wartung, Instandsetzungen einschließlich Instandsetzungskosten). Dementsprechend waren die nach einem Mustervordruck vorgesehenen Meldungen der hausverwaltenden Dienststellen an die Bundesbaudirektion über „Jährliche Verbrauchswerte und Betriebskosten" unzureichend.

Die Bundesbaudirektion war daher nicht in der Lage, den Vordruck sinnvoll auszuwerten und den von ihr erwarteten zusammenfassenden jährlichen Bericht zu erstellen. Die Erhebungen über die wirtschaftliche Betriebsführung und die notwendige Beratung der hausverwaltenden Dienststellen hat sie bisher mit dem dafür vorgesehenen einen Mitarbeiter nicht in dem gebotenen Maße vorgenommen.

35.3.2

Mit den in den geprüften Fällen erfaßten Kostendaten war es der Bundesbaudirektion nicht möglich, die Wirtschaftlichkeit des Betriebes zu beurteilen und ihrer Beratungspflicht gegenüber den Technischen Diensten zu genügen.

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung den Mustervordruck den Belangen der Betriebsüberwachung angepaßt und fehlende Angaben ergänzt. Er hat überschlägig die Kosten für Bedienung und Instandhaltung ins Verhältnis zur Hauptnutzfläche und zu der Zahl der auf der Liegenschaft Beschäftigten gesetzt und festgestellt, daß sich die Bezugsgrößen bei vergleichbaren Dienststellen bis zum Dreifachen unterschieden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Bundesbaudirektion die Anwendung und die Einhaltung von Betriebsführungsgrundsätzen durch die Technischen Dienste nur unzureichend überwacht hat. Sie hätte durch Regelungen den Technischen Diensten auch vorgeben müssen, wie Bestandsdaten und Betriebskosten zu erheben und zu erfassen und wie die betriebstechnischen Anlagen wirtschaftlich zu betreiben sind.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, den Mustervordruck in Anlehnung an die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Ergänzungen zur Erhöhung der Kostentransparenz so zu erweitern, daß die Kosten für die betriebstechnischen Anlagen getrennt ausgewiesen werden.

35.3.3

Der Bundesminister hat Mängel bei der Betriebsüberwachung eingeräumt. Er vertritt jedoch die Ansicht, es sei nicht Aufgabe der Bundesbaudirektion, für die hausverwaltenden Dienststellen betriebswirtschaftliche Untersuchungen in dem vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Umfang anzustellen. Dennoch wolle er Anregungen des Bundesrechnungshofes zur besseren Erfassung und Überwachung der Verbrauchswerte und Betriebskosten, die er übrigens bereits selbst erwogen habe, aufgreifen. Wesentliche Ursache für die Mängel sei im übrigen auch hier die Personalknappheit der Bundesbaudirektion. Er bemühe sich um eine Verstärkung des Personals, um die Aufgaben der Betriebsüberwachung ordnungsgemäß wahrnehmen zu können.

35.3.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seinen Auffassungen im wesentlichen bestätigt. Der Bundesminister wird dafür zu sorgen haben, daß die Bundesbaudirektion ihrer Verpflichtung zur Betriebsüberwachung wirksamer als bisher nachkommt.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß der Bundesminister die aus der Prüfung erwachsenen Anregungen zur genaueren Erfassung der für den wirtschaftlichen Betrieb maßgeblichen Kenngrößen aufgreifen will. Der Bundesminister sollte die Anregungen zügig in die Praxis umsetzen.

Der Bundesrechnungshof hält es auch für angebracht, daß der Bundesminister der Personalknappheit bei der Betriebsüberwachung durch begründete, maßvolle Personalmehrung entgegenwirkt. Er sollte darüber hinaus prüfen, welche zusätzlichen organisatorischen Maßnahmen er zu ergreifen hat, um die Wirksamkeit der Betriebsüberwachung zu verbessern.

Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen
(Einzelplan 27)

36 Prüfung von Verwendungsnachweisen
(Kapitel 27 02)

36.0

Der Bundesminister hat Verwendungsnachweise über von ihm gewährte Zuwendungen nicht zeitgerecht geprüft.

36.1

Der Bundesminister gewährt zur Erfüllung von im Bundeshaushaltsplan bezeichneten Zwecken Zuwendungen. Der Prüfung, ob die mit der Hingabe von Bundesmitteln verfolgten Zwecke auch erreicht worden sind, kommt besondere Bedeutung zu.

Ende Dezember 1986 lagen dem Bundesminister 218 Verwendungsnachweise über Zuwendungen aus den Haushaltsjahren 1978 und 1981 bis 1984 in Höhe von insgesamt rd. 11,5 Mio. DM bereits länger als ein Jahr vor, ohne daß er die zweckentsprechende Verwendung dieser Zuwendungen geprüft hatte.

36.2

36.2.1

Der Bundesrechnungshof wies den Bundesminister deshalb im April 1987 auf seine sich aus den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung Nr. 11 zu §§ 44, 44 a ergebende Verpflichtung hin, als Bewilligungsbehörde die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen unverzüglich nach Eingang der Verwendungsnachweise zu prüfen; dabei hob er hervor, daß etwaige Erstattungsansprüche gegebenenfalls nicht mehr geltend gemacht werden können, wenn die Jahresfrist im Sinne des § 48 Abs. 4 i.V.m. § 49 Verwaltungsverfahrensgesetz verstrichen ist.

36.2.2

Der Bundesminister erklärte in seiner Stellungnahme die verzögerte Prüfung vor allem damit, daß seit der „Regierungswende" die Haushaltsansätze und die Aufgabenbereiche in seinem Geschäftsbereich außerordentlich angestiegen seien. Die personelle Ausstattung sei erst mit Verzögerung diesen Anforderungen angepaßt worden, so daß die Rückstände nur mit zeitlichen Verzögerungen abgebaut werden könnten. Tatsächlich arbeitete er dann bis August 1987 die Rückstände weitgehend auf.

36.2.3

Am Ende des Haushaltsjahres 1987 war nach den Feststellungen der Vorprüfungsstelle die Zahl der ungeprüften Verwendungsnachweise, die dem Bundesminister länger als ein Jahr vorlagen, jedoch wieder auf 131 angestiegen. Es handelte sich diesmal um Zuwendungen insbesondere aus dem Haushaltsjahr 1985 in Höhe von insgesamt rd. 55,9 Mio. DM.

36.3

Der Bundesrechnungshof hat die verzögerte Prüfung im Juli 1988 erneut beanstandet und den Bundesminister darauf aufmerksam gemacht, daß die nicht zeitgerechte Prüfung der Verwendungsnachweise einem ordnungsgemäßen Verwaltungshandeln zuwiderläuft.

36.4

Der Bundesminister hat in seiner neuerlichen Stellungnahme auf eine Hausverfügung vom 8. März 1988 verwiesen, in der er den Bearbeitern die Rechtsfolgen erläutert habe, die sich aus der Jahresfrist nach § 48 Abs. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz ergeben, und in der er angeordnet habe, zur Vermeidung von Vermögensschäden für den Bund unverzüglich das Erforderliche zu veranlassen. In diesem Zusammenhang habe er auch Weisung gegeben, schon beim Eingang der Verwendungsnachweise nach „erster kurzer Durchsicht" festzustellen und zu vermerken, ob sich Anhaltspunkte für einen notwendigen Widerruf der Zuwendung ergäben. Anschließend sollte die Prüfung „ohne großen Zeitverlust und ohne zeitliche Verzögerung" erfolgen. Im Oktober 1988 hat der Bundesminister ferner mitgeteilt, bis zum Jahresende 1988 würden sämtliche Prüfungsrückstände von Zuwendungsfällen aus den Haushaltsjahren 1984 und 1985 abgebaut sein. Diese Zusage hat er, von wenigen Ausnahmen abgesehen, auch eingehalten.

Mitte Juni 1989 war der Bundesminister aber — jetzt unter Einbeziehung des Haushaltsjahres 1986 — wiederum mit der Prüfung von 81 länger als ein Jahr vorliegenden Verwendungsnachweisen über Zuwendungen in Höhe von rd. 6,55 Mio. DM im Rückstand.

36.5

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des Bundesministers zum Abbau der Prüfungsrückstände an, hält aber die erwähnte Hausverfügung vom 8. März 1988 allein nicht für ausreichend, eine unverzügliche ordnungsgemäße Prüfung der Verwendungsnachweise zu gewährleisten, wie auch der neuerliche Bearbeitungsrückstand zeigt.

Die zügige Prüfung von Verwendungsnachweisen ist nicht allein zur Vermeidung von Vermögensschäden für den Bund, sondern auch deshalb nötig, um den Erfolg der Vorhaben zu kontrollieren und das Prüfungsergebnis als Entscheidungsgrundlage dafür heranzuziehen, ob es vertretbar ist, den Empfängern gegebenenfalls weitere Zuwendungen zu gewähren. Dementsprechend ist die Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung keine gegenüber der Hingabe der Mittel nachrangige Aufgabe. Im Bundeshaushaltsplan 1989 ist dem Bundesminister neben Planstellen und Stellen für neue Aufgaben eigens eine Planstelle für den Bereich „Verwendungsprüfung" bewilligt worden.

Der Bundesminister wird daher zusätzlich Vorkehrungen im Wege der Dienstaufsicht treffen müssen, um künftig eine Prüfung der Verwendungsnachweise innerhalb eines angemessenen Zeitraumes sicherzustellen. Er hat in seiner Stellungnahme angekündigt, daß er dies tun wolle.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

37 Besteuerung des Arbeitslohns von in der Bundesrepublik Deutschland oder in Italien ansässigen Arbeitnehmern bei vorübergehender Tätigkeit im jeweils anderen Staat
(Kapitel 60 01 Titel 011 01 und 012 01)

37.0

Nach dem Doppelbesteuerungsabkommen mit Italien sind Einkünfte inländischer Arbeitnehmer aus in Italien ausgeübter nichtselbständiger Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland steuerfrei, auch wenn es sich um eine nur vorübergehende Tätigkeit handelt. Italien macht in diesen Fällen von seinem Besteuerungsrecht keinen Gebrauch, so daß diese Einkünfte insgesamt unbesteuert bleiben.

Umgekehrt werden in Italien ansässige Arbeitnehmer, die Einkünfte aus vorübergehender nichtselbständiger Tätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland beziehen, nicht zur deutschen Einkommensteuer herangezogen, obwohl sie insoweit dem inländischen Besteuerungsrecht unterliegen. Dadurch entstehen nicht unbeträchtliche Steuerausfälle.

37.1 Rechtslage

37.1.1

Nach den Artikeln 7 und 11 des seit nunmehr 64 Jahren unverändert fortgeltenden Abkommens zwischen dem Deutschen Reiche und Italien zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und zur Regelung anderer Fragen auf dem Gebiete der direkten Steuern vom 31. Oktober 1925 (RGBl. II S. 1145) — DBA-Italien — sind in der Bundesrepublik Deutschland Einkünfte inländischer Arbeitnehmer aus in Italien ausgeübter nichtselbständiger Tätigkeit steuerfrei. Das Besteuerungsrecht für diesen Teil der Einkünfte steht dem italienischen Staat zu (sogenanntes Arbeitsortsprinzip). Umgekehrt unterliegen in Italien ansässige Arbeitnehmer mit ihren Einkünften aus im Inland ausgeübter nichtselbständiger Arbeit der deutschen Einkommensbesteuerung. Die Steuerfreistellung im jeweiligen Wohnsitzstaat gilt nicht für die aus öffentlichen Kassen dieses Staates gezahlten Vergütungen.

Das DBA-Italien macht die Steuerfreistellung im Wohnsitzstaat des Arbeitnehmers nicht von einer Mindestdauer des Arbeitsaufenthalts im anderen Staat (Tätigkeitsstaat) abhängig. Es ist das einzige der zwischen der Bundesrepublik Deutschland und anderen Staaten bestehenden Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung — Doppelbesteuerungsabkommen —, das die in der internationalen Abkommenspraxis übliche sogenannte „183-Tage-Klausel" nicht enthält. Nach dieser Klausel, deren Vorbild Artikel 15 des OECD-Musterabkommens 1963/1977 zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen ist, steht dem Tätigkeitsstaat das Besteuerungsrecht für die in seinem Gebiet vorübergehend ausgeübte nichtselbständige Tätigkeit von Arbeitnehmern mit Wohnsitz im anderen Staat erst zu, wenn deren Aufenthalt 183 Tage im Besteuerungszeitraum überschreitet. Wird der Zeitraum von 183 Tagen nicht überschritten, verbleibt das Besteuerungsrecht für den ganzen Arbeitslohn allein beim Wohnsitzstaat.

Die Anforderungen an den für die Steuerfreistellung im Wohnsitzstaat erforderlichen räumlichen Bezug der Tätigkeit zum anderen Staat sind gering. So übt nach Auffassung des Bundesfinanzhofes ein Verkehrspilot eine Arbeitstätigkeit auf italienischem Staatsgebiet im Sinne des DBA-Italien aus, wenn er den Luftraum über Italien durchquert, weil zum Staatsgebiet im Sinne des Völkerrechts auch der darüber befindliche Luftraum gehört (Urteil vom 14. Dezember 1988 — I R 148/87 —, BStBl. 1989 II S. 319). Der anteilig auf diese Zeit entfallende Arbeitslohn sei daher von der inländischen Besteuerung freizustellen.

37.1.2

Versuchen des Bundesministers, die Steuerfreistellung für die in der Bundesrepublik Deutschland ansässigen Arbeitnehmer im Verwaltungswege von einem Mindestaufenthalt in Italien abhängig zu machen, ist die Rechtsprechung nicht gefolgt. Seine in Verwaltungsanweisungen vertretene Auffassung, die Freistellung von der deutschen Einkommensteuer komme erst in Betracht, wenn der Aufenthalt in Italien mindestens 10 Tage (Anweisung von 1982) bzw. mindestens 24 Stunden (Anweisung von 1983) betrage, mußte der Bundesminister deshalb aufgeben.

Die seit dem Jahre 1962 geführten Verhandlungen über eine Revision des Abkommens sind mit der Paraphierung eines Entwurfs, der auch die „183-Tage-Klausel" enthält, im Februar 1988 zunächst abgeschlossen worden. Der Bundesminister erwartet, daß der paraphierte Entwurf des revidierten Doppelbesteuerungsabkommens bald unterzeichnet und das Zustimmungsgesetz noch vor Jahresende 1989 verabschiedet wird. Seine Erwartungen haben sich bisher nicht erfüllt. Die italienische Fassung wurde trotz diplomatischer Interventionen noch nicht zur Unterzeichnung vorgelegt. Das neue Abkommen würde am 1. Januar 1991 in Kraft treten. Von diesem Zeitpunkt an wären die Arbeitslöhne der in Italien ansässigen Arbeitnehmer aus vorübergehender Tätigkeit im Inland von der deutschen Einkommensteuer freigestellt. Die Arbeitslöhne der inländischen Arbeitnehmer aus vorübergehender Tätigkeit in Italien wären im Inland steuerpflichtig.

37.2 Feststellungen zur Besteuerungspraxis

37.2.1

Der Bundesrechnungshof hat Erhebungen zur Besteuerungspraxis beim Bundesminister, dem Bundesamt für Finanzen und einem für beschränkt Steuerpflichtige zentral zuständigen Finanzamt angestellt. Er hat Feststellungen zur Besteuerung inländischer Arbeitnehmer bei vorübergehender Tätigkeit in Italien und zur Besteuerung von in Italien ansässigen Arbeitnehmern bei vorübergehender Tätigkeit im Inland getroffen.

37.2.2 Besteuerung inländischer Arbeitnehmer bei Arbeitstätigkeit in Italien

Inländische Arbeitnehmer werden mit ihren Einkünften aus zeitweiliger Arbeitstätigkeit in Italien teilweise in erheblichem Umfang von der deutschen Einkommensbesteuerung freigestellt, ohne im Gegenzug zu einer entsprechenden Besteuerung durch den italienischen Staat herangezogen zu werden.

37.2.2.1

Bereits im Rahmen früherer Erhebungen hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, daß einem inländischen GmbH-Geschäftsführer von rd. 2,1 Mio. DM Gesamtvergütung rd. 18 000 DM steuerfrei belassen wurden, weil er sich mit einem britischen und einem französischen Geschäftspartner drei Tage in Venedig aufgehalten hatte.

Der Bundesrechnungshof hat nunmehr bei dem erwähnten Finanzamt lediglich 20 Steuerakten einsehen können, die nach der Erinnerung der Sachbearbeiter einschlägig waren. In drei Fällen belief sich der steuerfreie Arbeitslohn auf mehr als die Hälfte der Gesamtvergütung; in sechs Fällen blieben vom Jahresarbeitslohn jeweils über 15 000 DM steuerfrei. Ein Pilot mit einer Jahresvergütung von über 100 000 DM erzielte eine Steuerersparnis von 2 000 DM, weil er rd. 40 Flugstunden über Italien verbracht hatte. Allein bei diesen wenigen Fällen betrug der Steuerausfall etwa 80 000 DM. Der Gesamtausfall bei diesem Finanzamt dürfte erheblich höher sein.

37.2.2.2

Würde die sonst übliche „183-Tage-Klausel" auch im Verhältnis zu Italien gelten, wäre das Besteuerungsrecht bis auf einen der vom Bundesrechnungshof geprüften Fälle bei der Bundesrepublik Deutschland als Wohnsitzstaat verblieben. Die Nichtbesteuerung im Inland führt zu einem faktischen Steuerfreiraum für inländische Arbeitnehmer.

Dem italienischen Finanzministerium sind nach dem Ergebnis einer Besprechung der Außensteuerreferenten der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder Fälle der Besteuerung inländischer Arbeitnehmer nicht bekannt.

Der Bundesrechnungshof hat ergänzend festgestellt, daß die Finanzämter keine Anschreibungen über die freigestellten Arbeitslöhne führen, obwohl dies durch gleichlautende Schreiben des Bundesministers und der Finanzminister/-senatoren der Länder angeordnet worden ist. Der Bundesminister hat deshalb keinen Überblick über die Größenordnung der Steuerausfälle.

37.2.3 Besteuerung in Italien ansässiger Arbeitnehmer bei Arbeitstätigkeit im Inland

37.2.3.1

In Italien ansässige Arbeitnehmer unterliegen auch bei vorübergehender Berufsausübung im Inland nach den Regelungen des DBA-Italien und im Rahmen der beschränkten Steuerpflicht nach § 1 Abs. 4, § 49 Abs. 1 Nr. 4 Einkommensteuergesetz dem deutschen Besteuerungsrecht. Der Bundesminister hält eine Besteuerung dieses Personenkreises aber für nicht durchführbar, da Angaben über die genaue Anzahl der Arbeitnehmer, ihre Aufenthaltsdauer im Inland und die Höhe ihres der Inlandsbesteuerung unterliegenden Arbeitslohnes nicht zu ermitteln seien.

Der Bundesrechnungshof hat jedoch anhand der beim Bundesamt für Finanzen und der bei dem zentral zuständigen Finanzamt vorhandenen Unterlagen über die an italienische Unternehmen gezahlte Vergütung von Umsatzsteuer (Vorsteuer) — insbesondere von

Vorsteuer auf Reisekosten der Arbeitnehmer — festgestellt, daß es sich bei dem fraglichen Personenkreis vor allem um Kraftfahrer im Dienst italienischer Beförderungsunternehmen und um Mitarbeiter der auf inländischen Messen vertretenen italienischen Firmen handelt. Für etwa 12 000 Kraftfahrer kommt nach den eingesehenen Unterlagen eine Besteuerung mit Festsetzung von Einkommensteuer in Betracht.

Auch die Zahl der auf Messen eingesetzten Arbeitnehmer italienischer Aussteller, für die eine Einkommensteuerveranlagung durchzuführen wäre, ist erheblich. So waren nach einer vom Bundesrechnungshof eingeholten Auskunft im Jahre 1986 über 6 000 italienische Aussteller im Schnitt mit fünf Personen und mit jeweils sechs Tagen Aufenthalt auf internationalen Messen im Inland vertreten.

Aus den Unterlagen zu den Vorsteuervergütungsanträgen waren Name und Wohnort des Arbeitnehmers, Ziel und Dauer der Reise im Inland sowie — teilweise — sein voraussichtlicher Jahresarbeitslohn ersichtlich. Dennoch fertigen die Vorsteuervergütungsstellen keine Mitteilungen über die Inlandstätigkeit der beschränkt Steuerpflichtigen, so daß die für die Einkommensbesteuerung zuständigen Finanzämter nicht unterrichtet sind.

37.2.3.2

Der Bundesminister hat bisher keine ausreichenden Maßnahmen getroffen, um die Besteuerung der in Italien ansässigen Arbeitnehmer aus vorübergehender Arbeitstätigkeit im Inland sicherzustellen. Es fehlt teilweise selbst an anwendbaren Regelungen zur Bestimmung des für die Besteuerung örtlich zuständigen Finanzamts. Da eine Besteuerung bisher in keinem Fall durchgeführt wurde, entgehen dem deutschen Fiskus erhebliche Steuereinnahmen, die allein bei der Gruppe der Berufskraftfahrer über 20 Mio. DM jährlich (für Bund, Länder und Gemeinden) betragen dürften.

37.2.3.3

Das DBA-Italien weist das Besteuerungsrecht für den genannten Personenkreis ausschließlich der Bundesrepublik Deutschland zu. Trotzdem sind keine Fälle bekannt, daß in Italien ansässige Arbeitnehmer dort eine Steuerfreistellung beantragt hätten. Ihre auf die Arbeitstätigkeit im Inland entfallenden Einkünfte werden abkommenswidrig vollständig in Italien versteuert. Die Vorteile des im jeweiligen Tätigkeitsstaat faktisch bestehenden Steuerfreiraums werden allein von in der Bundesrepublik Deutschland ansässigen Arbeitnehmern genutzt.

37.2.3.4

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß in Italien ansässige Arbeitnehmer bei vorübergehender Tätigkeit im Inland mit dem auf das Inland entfallenden Lohnanteil nicht zur Einkommensteuer herangezogen werden. Er hat den Bundesminister über das Ergebnis seiner Prüfung unterrichtet und um Mitteilung gebeten, was er veranlassen werde.

37.3 Stellungnahme des Bundesministers

Der Bundesminister hat geantwortet, allgemeine Maßnahmen, aus Italien in die Bundesrepublik Deutschland zur vorübergehenden Arbeitstätigkeit einreisende Arbeitnehmer zur deutschen Besteuerung heranzuziehen, versprächen keinen Erfolg, der zum Verwaltungsaufwand und zu den damit verbundenen Erschwernissen für die Freizügigkeit in angemessenem Verhältnis stehe. Eine Besteuerung sei mit großen praktischen Schwierigkeiten bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Personenkreises verbunden und gehe über das verwaltungsmäßig Vollziehbare hinaus. Die vollständige Durchführung der beschränkten Steuerpflicht müsse deshalb „in gewissem Umfang zurücktreten". Im übrigen meint der Bundesminister, eine Besteuerung der italienischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland hätte in Italien zu einer ähnlichen Welle von Freistellungen geführt, Besitzstände geschaffen und die Verhandlungen noch weiter erschwert.

Ferner verweist er darauf, daß nach seiner Erwartung das revidierte Abkommen mit Italien am 1. Januar 1991 in Kraft treten werde.

37.4 Würdigung

37.4.1

Der Bundesrechnungshof hat den Eindruck gewonnen, daß das Interesse des Bundesministers an einer Besteuerung der in Italien ansässigen Arbeitnehmer gering zu sein scheint, obwohl auch der Bundesminister den bestehenden Zustand für wenig befriedigend hält. Seine Befürchtung, die Verhandlungen mit Italien zur Revision des Abkommens könnten durch Maßnahmen zur Besteuerung der in Italien ansässigen Arbeitnehmer gestört werden, hält der Bundesrechnungshof nicht für überzeugend. Wenn Maßnahmen zur Besteuerung dieser Arbeitnehmer im Inland Freistellungsanträge in Italien auslösen würden, könnte dies die italienische Seite auch zu einer Beschleunigung der Verhandlungen veranlassen.

37.4.2

Der Bundesrechnungshof sieht in dem Verhalten des Bundesministers und der Steuerverwaltung einen Verstoß gegen die Bindung der Verwaltung an das Gesetz.

Er hält es für nicht vertretbar, daß der Bundesminister keine wirksamen Maßnahmen zur Besteuerung der in Italien ansässigen Arbeitnehmer mit beschränkter inländischer Steuerpflicht getroffen hat. Die Einwände des Bundesministers, eine Erfassung dieses Personenkreises störe die Freizügigkeit und gehe über das verwaltungsmäßig Vollziehbare hinaus, hält der Bundesrechnungshof für nicht stichhaltig. Zwar ist nicht zu

bestreiten, daß die Durchführung der Besteuerung mit Schwierigkeiten verbunden ist. Es kann jedoch nicht hingenommen werden, daß die Steuerverwaltung vom Gesetzesvollzug völlig absieht, weil nach Ansicht des Bundesministers übergeordnete Gesichtspunkte die Regelungen des Gesetzgebers „in gewissem Umfang zurücktreten" lassen würden.

37.4.3

Die Besteuerung der in der Bundesrepublik Deutschland beschränkt steuerpflichtigen Arbeitnehmer mit Wohnsitz in Italien ist rechtlich geboten und wäre — wie die Erhebungen des Bundesrechnungshofes gezeigt haben — auch durchführbar. Die Schwierigkeiten, die der Bundesminister in der Ermittlung des steuerpflichtigen Personenkreises sieht, rechtfertigen nicht den Verzicht auf jegliche Besteuerung, zumal der Gesamtausfall ein Mehrfaches des für die Gruppe der Kraftfahrer errechneten Betrages von 20 Mio. DM jährlich betragen dürfte.

Möglichkeiten zur Ermittlung von Namen und Anschriften der betreffenden Personen bestehen oder können — wenn sich diese Angaben nicht bereits aus den Vorsteuervergütungsanträgen ergeben — durch Änderung der geltenden Vorschriften geschaffen werden. Der Bundesrechnungshof hält es für nicht hinnehmbar, daß der deutsche Fiskus italienischen Unternehmen Vorsteuern vergütet, die im Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit ihrer Arbeitnehmer im Inland angefallen sind, gleichzeitig aber auf die ihm zustehende Einkommensbesteuerung dieser Tätigkeit verzichtet.

37.4.4

Der Bundesminister sollte unabhängig von den Verhandlungen mit Italien zur Revision des Abkommens dafür Sorge tragen, daß in Italien ansässige Arbeitnehmer bei vorübergehender Tätigkeit im Inland mit dem auf das Inland entfallenden Lohnanteil zur Einkommensteuer herangezogen werden, und zwar auch für die zurückliegenden Jahre, soweit noch keine Verjährung eingetreten ist.

38 Steuerliche Hilfsmaßnahmen nach dem Zonenrandförderungsgesetz
(Kapitel 60 01 Titel 012 01 und 014 01)

38.0

Zum Ausgleich der Auswirkungen der Teilung Deutschlands sieht das Zonenrandförderungsgesetz neben anderen Förderungsmaßnahmen die Gewährung von steuerlichen Vergünstigungen vor. Finanzbehörden der Zonenrandländer gewährten die steuerlichen Vergünstigungen in erheblichem Umfang unter Verstoß gegen die gesetzlichen Voraussetzungen. Der Bundesminister der Finanzen duldete diese Verfahrensweise und wirkte daran in bedeutsamen Einzelfällen mit. Die von ihm erlassenen Richtlinien waren mangelhaft.

38.1

38.1.1

Nach § 3 Zonenrandförderungsgesetz vom 5. August 1971 (BGBl. I S. 1237) — ZRFG — in der bis zum 31. Dezember 1988 geltenden Fassung konnte die Finanzverwaltung bei Steuerpflichtigen mit Gewinneinkünften, die in einer Betriebstätte im Zonenrandgebiet Investitionen vornahmen, im Hinblick auf wirtschaftliche Nachteile, die sich aus den besonderen Verhältnissen dieses Gebietes ergeben, auf Antrag zulassen, daß einzelne Besteuerungsgrundlagen, soweit sie die Steuern mindern, z. B. Abschreibungen, schon vorzeitig berücksichtigt werden. Auf diese Weise mindert sich der laufende Gewinn durch die Vorverlagerung von Aufwand. Steuerpflichtige mit Gewinneinkünften sind Gewerbetreibende, Land- und Forstwirte sowie Selbständige, insbesondere Freiberufler.

Über Anträge auf die steuerlichen Vergünstigungen hatten und haben die Finanzbehörden nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Der Bundesminister und die obersten Finanzbehörden der Länder haben deshalb gleichlautende Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des § 3 ZRFG — die sogenannten Zonenrandförderungs-Richtlinien (Richtlinien) — erlassen, um eine einheitliche Ermessensausübung, insbesondere in gleichgelagerten Fällen, sicherzustellen (Schreiben des Bundesministers vom 10. November 1978, BStBl I S. 451). Die Finanzminister der Länder haben die Richtlinien teilweise durch eigene Anweisungen ergänzt.

38.1.2

Die Finanzverwaltungen der vier Zonenrandländer Bayern, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein gaben im Jahre 1986 insgesamt 17 199 Anträgen auf steuerliche Vergünstigungen nach § 3 ZRFG mit einem Gesamtbetrag an Abschreibungen in Höhe von 3,4 Mrd. DM statt. Dadurch verringerten sich die Steuereinnahmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden in diesem Jahr um rd. 1,7 Mrd. DM; bei den Steuerpflichtigen entstanden Steuerverlagerungen in derselben Höhe und erhebliche Zinsvorteile.

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1987/1988 beim Bundesminister und bei sechs Finanzämtern in allen vier Zonenrandländern untersucht, inwieweit die Finanzbehörden die gesetzlichen Voraussetzungen für die Gewährung steuerlicher Vergünstigungen nach § 3 ZRFG in der bis zum 31. Dezember 1988 geltenden Fassung zutreffend prüften, die ergangenen Richtlinien beachteten und einheitlich anwendeten.

Er hat festgestellt, daß die Finanzverwaltung bei der Bewilligung der Vergünstigungen

— die gesetzlich vorgeschriebene Prüfung wirtschaftlicher Nachteile aus der Lage der Betriebstätte im Zonenrandgebiet fast ausnahmslos nicht durchführte,

— auch bei fehlenden oder geringen wirtschaftlichen Nachteilen stets den zulässigen Höchstsatz der Sonderabschreibungen von 50 v. H. zubilligte,

— die Bildung steuerfreier Rücklagen, die die Richtlinien nur ausnahmsweise als Förderungsmittel vorsehen, nicht nur in Ausnahmefällen zuließ und

— die Vergünstigungen häufig auch für Ersatzbeschaffungen gewährte.

38.2 Fehlende Einzelfallprüfung hinsichtlich wirtschaftlicher Nachteile

38.2.1

Nach § 3 ZRFG in der bis zum 31. Dezember 1988 geltenden Fassung durften einem Steuerpflichtigen die steuerlichen Vergünstigungen nur gewährt werden, wenn seine Betriebstätte von zonenrandbedingten wirtschaftlichen Nachteilen betroffen war, die sich z. B. aus erschwerter Absatzlage, weiter Entfernung von Rohstoffbasen oder ungünstiger örtlicher Lage ergeben konnten.

§ 3 ZRFG wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1989 so geändert, daß für die steuerliche Förderung jetzt die Lage der Betriebstätte im Zonenrandgebiet genügt. Die geänderte Fassung ist bei Wirtschaftsgütern anzuwenden, die nach dem 31. Dezember 1977 angeschafft oder hergestellt worden sind und gilt deshalb rückwirkend für alle Steuerfälle vor dem 1. Januar 1989, die noch nicht bestandskräftig sind. Die nunmehr geltende Fassung unterstellt, daß die Steuerpflichtigen im Zonenrandgebiet stets von wirtschaftlichen Nachteilen betroffen sind, ungeachtet ob diese im Einzelfall tatsächlich vorliegen.

38.2.2

Die Finanzämter der Zonenrandländer — mit Ausnahme der hessischen Ämter — prüften die Frage wirtschaftlicher Nachteile infolge der Zonenrandlage schon vor der Gesetzesänderung nicht. Sie verzichteten häufig sogar auf die Darlegung solcher Nachteile oder nahmen unzureichende Begründungen hin, und zwar auch, soweit der Bundesminister im Einzelfall an der Entscheidung mitwirkte (bei Sonderabschreibungen im Einzelfall von über 1,5 Mio. DM, ab dem Jahre 1986 von über 5 Mio. DM). Mit Ausnahme Hessens hatten die Zonenrandländer ihre Finanzämter allgemein angewiesen, in allen Fällen ohne Prüfung davon auszugehen, daß bei Betriebstätten im Zonenrandgebiet Standortnachteile vorlägen.

In Hessen hingegen lehnten Finanzämter — jedenfalls zeitweise — Anträge solcher Steuerpflichtigen auf Vergünstigungen ab, die wegen ihres nur örtlichen Wirkungs- und Wirtschaftsbereiches durch die Lage im Zonenrandgebiet keine wirtschaftlichen Nachteile hatten, z. B. Ärzte, Kraftfahrzeughändler oder gewerbliche Tennisplatzvermieter. Das Hessische Finanzgericht bestätigte diese Bewilligungspraxis in zwei Urteilen in den Jahren 1978 und 1986.

Weitere Steuerpflichtige, die in der Regel im Zonenrandgebiet keine oder nur geringfügige Standortnachteile haben, sind selbständig Tätige und Gewerbetreibende mit örtlichem Wirkungskreis, wie Rechtsanwälte, Notare, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Apotheker, Buchhändler, Versorgungsunternehmen, Banken. Auch Land- und Forstwirte sind nur selten von wirtschaftlichen Nachteilen wegen ungünstiger Zonenrandlage betroffen. Bestimmten Gewerbetreibenden im Zonenrandbereich sind durch die Teilung Deutschlands keine Nachteile, sondern eher Standortvorteile erwachsen (das gilt insbesondere für Hotels und sonstige Fremdenverkehrsbetriebe an der Ostseeküste). Gleichwohl wurden wirtschaftliche Nachteile infolge Zonenrandlage unterstellt.

38.2.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Finanzverwaltung in drei Zonenrandländern gegen die erklärte Absicht des Gesetzgebers verstieß, nur solche Steuerpflichtigen zu fördern, die im jeweiligen Einzelfall wegen der besonderen Verhältnisse des Zonenrandgebietes tatsächlich wirtschaftliche Nachteile erleiden. Sie habe mit Duldung des Bundesministers jahrelang gegen das Gesetz verstoßen, dadurch Steuerpflichtige ungleich behandelt und hohe Steuerausfälle verursacht.

38.2.4

Der Bundesminister hat entgegnet, durch die Gesetzesänderung zum 1. Januar 1989 werde die bisherige Verwaltungspraxis rückwirkend gebilligt.

38.2.5

Mit diesem Einwand verkennt der Bundesminister die Zielrichtung der Beanstandung. Sie gilt der Nichtbeachtung des Gesetzes durch die Verwaltung. Bis zu der Änderung unterstellte das Gesetz wirtschaftliche Nachteile bei Steuerpflichtigen im Zonenrandgebiet gerade nicht allgemein, sondern sah steuerliche Vergünstigungen nur vor, wenn der Steuerpflichtige im Einzelfall tatsächlich wirtschaftliche Nachteile hatte. Die bloße Lage eines Betriebes im Zonenrandgebiet genügte nicht, um gefördert zu werden. Der Bundesminister und die Finanzverwaltungen der genannten Länder sind an das Gesetz gebunden und mußten daher die Vorschrift des § 3 ZRFG in der bis zum Jahre 1988 geltenden engeren Fassung durchführen. Dagegen haben sie jahrelang verstoßen. Außerdem ist der Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung verletzt worden, weil die Länder unterschiedlich verfuhren.

38.3 Abschreibungssatz

38.3.1

Nach § 3 Abs. 2 Satz 1 ZRFG — der nicht geändert wurde — dürfen Sonderabschreibungen bei beweglichen und unbeweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens „insgesamt" 50 v. H. der Anschaffungs- oder Herstellungskosten nicht übersteigen. Die Finanzverwaltung ist demnach nicht verpflichtet, in allen Fällen eine Sonderabschreibung von 50 v. H. zu gewähren; vielmehr wird mit diesem Satz eine zulässige Obergrenze bestimmt. Innerhalb dieses Rahmens hat die Verwaltung die Sonderabschreibungen nach pflichtgemäßem Ermessen, insbesondere nach dem Ausmaß der auszugleichenden wirtschaftlichen Nachteile des Antragstellers, festzusetzen.

38.3.2

Die Finanzämter aller vier Zonenrandländer und auch der Bundesminister der Finanzen, soweit er in Einzelfällen entschied, bewilligten regelmäßig den höchsten Abschreibungssatz von 50 v. H., obwohl bei geringfügigeren zonenrandbedingten wirtschaftlichen Nachteilen Abschreibungssätze von weniger als 50 v. H. in Betracht gekommen wären. Dies ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eine fehlerhafte Ausübung des Ermessens.

38.3.3

Der Bundesminister und die obersten Finanzbehörden der Länder haben demgegenüber eine nach dem Einzelfall abgestufte Anwendung des Abschreibungssatzes weder für zwingend erforderlich noch sachgerecht gehalten. Sie sehen sich in ihrer Auffassung dadurch bestärkt, daß der Gesetzgeber mit der Gesetzesänderung zum 1. Januar 1989 rückwirkend auf die Prüfung von Standortnachteilen allgemein verzichtet habe. Eine unterschiedliche Gewährung des Abschreibungssatzes je nach dem Ausmaß von Standortnachteilen unterlaufe deshalb die Absicht des Gesetzgebers.

38.3.4

Der Bundesminister und die obersten Finanzbehörden der Länder verkennen, daß das Gesetz seit der Änderung zum 1. Januar 1989 zwar für die Frage, ob überhaupt ein Steuerpflichtiger mit einer Betriebstätte im Zonenrandgebiet steuerlich gefördert werden soll, wirtschaftliche Nachteile wegen der besonderen Verhältnisse in diesem Gebiet stets unterstellt, den Ermessensspielraum der Finanzverwaltung bei der Höhe der Abschreibung aber gerade beibehalten hat. Solange diese Gesetzeslage besteht, gewinnt deshalb die Entscheidung über den zutreffenden Abschreibungssatz an Gewicht. Die Finanzverwaltung wird künftig besonders sorgfältig den Umfang der wirtschaftlichen Nachteile des Steuerpflichtigen und etwaige weitere Gesichtspunkte prüfen müssen, um angemessene Abschreibungssätze zu gewähren. Sie wird zum Beispiel abwägen müssen, ob der höchste Abschreibungssatz stets gerechtfertigt ist bei

- Hotels und im übrigen Fremdenverkehrsgewerbe an der Ostsee,
- Gewerbebetrieben, die in Orten mit günstiger Infrastruktur liegen (z. B. Orte mit Eisenbahnverkehrsknotenpunkt und Autobahnanbindungen),
- Gewerbebetrieben mit nur örtlichem Wirkungskreis, wie Einzelhandelsunternehmen, Versorgungsunternehmen (Stadtwerke), Banken (z. B. Kreissparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken),
- selbständig Tätigen, z. B. Freiberuflern, die wegen bundeseinheitlicher Vergütungssätze für ihre Leistungen in der Regel keine gewichtigen Nachteile aus der Zonenrandlage haben,
- land- und forstwirtschaftlichen Betrieben und
- Unternehmen, die durch hohe Sonderabschreibungssätze unangemessene Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen im selben Wirtschaftsraum ansässigen Betrieben erlangen.

Der Bundesminister versäumte es bisher, den Finanzämtern Merkmale für die Bemessung zutreffender Abschreibungssätze an die Hand zu geben. Damit diese ihr Ermessen möglichst einheitlich und gesetzesgemäß ausüben können, sollte er bei der vorgesehenen Änderung der Richtlinien — ähnlich wie bei der regionalen Wirtschaftsförderung — Merkmale für die typisierende Bewertung der auszugleichenden zonenrandbedingten Nachteile und etwaige weitere Förderungsgesichtspunkte festlegen, die die Höhe der Abschreibungssätze beeinflussen können. Dabei dürften die vorstehend genannten Fallgruppen hilfreich sein.

38.4 Steuerfreie Rücklage

38.4.1

Die Richtlinien sehen im Rahmen der gesetzlichen Regelung als weiteres Förderungsmittel — neben den im Gesetz angeführten Sonderabschreibungen — die Bildung steuerfreier Rücklagen vor. Sie können in Ausnahmefällen zugelassen werden, um das Ansparen von Investitionen im Zonenrandgebiet zu erleichtern. Ein solcher Ausnahmetatbestand soll gegeben sein, „wenn erhebliche Finanzierungschwierigkeiten insbesondere in mittelständischen Betrieben vorliegen, so daß die Aufbringung der erforderlichen Eigenmittel ohne Zubilligung der steuerfreien Rücklage die Liquidität des Unternehmens gefährden würde". Abweichend von den bundeseinheitlichen Richtlinien haben die Oberfinanzdirektionen München und Nürnberg die bayerischen Finanzämter angewiesen, vom Jahre 1977 an bei Ermessensentscheidungen über die Zulassung steuerfreier Rücklagen großzügig zu verfahren.

38.4.2

Sämtliche untersuchten Finanzämter prüften die Voraussetzungen für die Bewilligung steuerfreier Rücklagen nicht oder nicht ausreichend. Dies zeigte vor allem die Anerkennung von Anträgen, die häufig keine oder eine am Sachverhalt vorbeigehende Begründung enthielten. Gezielte Anfragen zur Liquidität, zu Eigenmitteln und Finanzierungsschwierigkeiten unterblieben häufig.

In Bayern bewirkten die Anweisungen der Oberfinanzdirektionen München und Nürnberg, bei der Bewilligung von steuerfreien Rücklagen großzügig zu verfahren, daß die untersuchten Finanzämter allen Anträgen ohne nähere Prüfung stattgaben. Dabei stellte der Bundesrechnungshof in Einzelfällen insbesondere folgende gewichtige Verstöße bayerischer Finanzämter fest:

— Einem städtischen Versorgungsunternehmen (Großbetrieb) wurden seit dem Jahre 1978 ständig steuerfreie Rücklagen bewilligt, die insgesamt eine Höhe von 10,8 Mio. DM erreichten.

— Um Steuernachforderungen zu mindern, die wegen nicht erklärter, dann bei einer Außenprüfung festgestellter Betriebseinnahmen entstanden, wurde eine steuerfreie Rücklage zugelassen.

— Ein Finanzamt ließ für die Errichtung eines Betriebsgebäudes die Bildung einer steuerfreien Rücklage zu, obwohl der Antragsteller das erforderliche Grundstück überhaupt noch nicht erworben hatte.

— Einem anderen Finanzamt genügte der Hinweis auf die beabsichtigte Aufstockung und Neugestaltung der Hausfassade, um die Bildung einer steuerfreien Rücklage zuzulassen; es nahm weder eine Liquiditätsprüfung vor, noch verlangte es Unterlagen, z. B. Baupläne.

— Regelmäßig verzichteten die betroffenen Finanzämter darauf, die Bildung steuerfreier Rücklagen in den Bewilligungsbescheiden von den zwingenden Bestimmungen der Richtlinien abhängig zu machen.

Gegenüber den anderen Zonenrandländern war Bayern bei der Gewährung steuerfreier Rücklagen großzügiger. So lag im Jahre 1985 die Zahl der bewilligten Rücklagen in Bayern erheblich höher als in den übrigen Zonenrandländern. Bevor die genannten Erlasse ergingen, gewährten die bayerischen Finanzämter in den Jahren 1971 bis Anfang 1976 lediglich in insgesamt 90 Fällen steuerfreie Rücklagen. Nach Herausgabe der Erlasse erhöhte sich z. B. die Zahl der Bewilligungen im Jahre 1985 auf 846 und im Jahre 1986 auf 883.

38.4.3

Der Bundesminister hätte auf eine bessere Beachtung der Richtlinien hinwirken müssen.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem beanstandet, daß der Bundesminister die Abweichungen Bayerns von den bundeseinheitlichen Richtlinien und damit die Ungleichmäßigkeit der Besteuerung sowie erhebliche Steuerverlagerungen hinnahm, obwohl ihm die Erlasse der Oberfinanzdirektionen München und Nürnberg bekannt waren. Diese unterschiedliche Verfahrensweise verstößt gegen die steuerliche Gleichbehandlung. Dies darf der Bundesminister künftig nicht mehr hinnehmen.

38.4.4

Der Bundesminister beabsichtigt, nunmehr die Bewilligung der Rücklagenbildung nicht mehr nur auf Ausnahmefälle zu beschränken, um insoweit etwaigen Ungleichmäßigkeiten der Besteuerung die Grundlage zu entziehen und das Verfahren zu vereinfachen.

Dem ist entgegenzuhalten, daß eine etwaige Änderung die bisherigen Verstöße nicht rechtfertigen würde.

38.5 Ersatzbeschaffungen

38.5.1

Nach den Richtlinien dürfen Steuerpflichtigen Sonderabschreibungen für Ersatzbeschaffungen nur bewilligt werden, wenn das angeschaffte oder hergestellte Wirtschaftsgut wegen seiner technischen Überlegenheit oder rationelleren Arbeitsweise für den Betrieb eine andere Bedeutung hat als das ausgeschiedene Wirtschaftsgut. Steuerliche Vergünstigungen für Ersatzbeschaffungen sind hiernach erheblich eingeschränkt.

38.5.2

Die Finanzämter prüften diese Voraussetzungen in der Regel nicht ausreichend, sondern gewährten für Ersatzbeschaffungen — mit Ausnahme von Personenkraftwagen — großzügig Sonderabschreibungen. Diese fehlerhafte Verfahrensweise beruhte vor allem darauf, daß die Finanzämter für die Sonderabschreibungen technische Neuerungen bei den ersatzbeschafften Wirtschaftsgütern genügen ließen, hingegen die weitere Voraussetzung, daß das neue Wirtschaftsgut für den Betrieb eine andere Bedeutung als das ausgeschiedene Gut haben muß, nicht prüften. Andererseits verfuhren Finanzämter in Einzelfällen sehr kleinlich, was auch gerichtliche Auseinandersetzungen verursachte.

38.5.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister vorgeschlagen, wenn er die Ersatzbeschaffung von Wirtschaftsgütern im Zonenrandgebiet weiterhin nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen fördern wolle, wozu das Gesetz nicht zwinge, solle er die Richtlinien handhabbarer fassen und ihre Anwendung besser überwachen.

38.5.4

Der Bundesminister hat erklärt, nach dem Ergebnis der bisherigen Besprechungen mit den obersten Finanzbehörden der Länder sollten künftig auch Ersatzbeschaffungen allgemein gefördert werden. Das diene der Rechtssicherheit und der Verwaltungsvereinfachung.

38.5.5

Der Bundesminister wird die Richtlinien auch insoweit ändern müssen. Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

39 Steuerliche Billigkeitsmaßnahmen (Kapitel 60 01 Titel 014 01)

39.0

Der Bundesminister hat ermessensfehlerhaft zugestimmt, daß mehrere Landesfinanzbehörden bei sechs Flughafengesellschaften die Bildung steuerfreier Rücklagen zugelassen haben.

In einem weiteren Fall hat der Bundesminister wiederholt Anträgen eines Unternehmens zugestimmt, Sonderabschreibungen nach den Regelungen des Zonenrandförderungsgesetzes zu gewähren, obwohl das Unternehmen außerhalb des Zonenrandgebiets lag.

39.1 Vorbemerkung

39.1.1

Nach § 163 Abs. 1 Satz 2 Abgabenordnung — AO — (bis zum Jahre 1976: § 131 Abs. 1 Satz 3 AO a. F.) kann die Finanzbehörde bei Steuern vom Einkommen zulassen, daß laufender Gewinn durch die Bildung steuerfreier Rücklagen gemindert wird, obwohl die entsprechenden Investitionen, die zu Abschreibungen berechtigen, erst in einem späteren Zeitraum vorgenommen werden. Voraussetzung ist, daß die Erhebung der Steuern ohne Berücksichtigung der Rücklagen unbillig wäre. Der Begriff der Unbilligkeit setzt einen — vom Gesetzgeber bei Erlaß des einzelnen Steuergesetzes nicht vorausgesehenen — Ausnahmefall (Härtefall) voraus, der in der Sache selbst (sachliche Billigkeitsgründe) oder in der Person des Steuerpflichtigen und seiner wirtschaftlichen Lage (persönliche Billigkeitsgründe) liegen kann. Liegt ein solcher Ausnahmefall vor, soll die Finanzbehörde die Möglichkeit haben, eine Entscheidung zu treffen, wie sie der Gesetzgeber selbst bei Kenntnis des Falles nach aller Voraussicht getroffen haben würde.

39.1.2

Steuerliche Billigkeitsmaßnahmen der Landesfinanzbehörden bedürfen der vorherigen Zustimmung des Bundesministers, wenn die Höhe der Besteuerungsgrundlagen, die steuermindernd wirken, 600 000 DM übersteigt. Der Bundesminister hat allein seit dem Jahre 1981 in rd. 500 Fällen Billigkeitsmaßnahmen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen zugestimmt.

Der Bundesrechnungshof berichtet über finanziell bedeutsame Fälle, in denen Flughafengesellschaften die Bildung steuerfreier Rücklagen gestattet und einem anderen Unternehmen Sonderabschreibungen gewährt wurden, obwohl die vorerwähnten gesetzlichen Voraussetzungen für Billigkeitsmaßnahmen nicht vorlagen.

39.2 Billigkeitsmaßnahmen gegenüber Flughafengesellschaften

39.2.1

Der Bundesminister hat — hauptsächlich in der Zeit vom Jahre 1980 an — der von Landesfinanzbehörden aus Billigkeitsgründen bei sechs Flughafengesellschaften zugelassenen Bildung steuerfreier Rücklagen zugestimmt.

An den in der Rechtsform der GmbH betriebenen Gesellschaften sind jeweils ein Land und eine Stadt, in zwei Fällen zusätzlich der Bund und in einem Fall ein weiteres Land beteiligt.

39.2.1.1

Die Gesellschaften begründeten die Anträge, ihnen im Billigkeitswege die Bildung steuerfreier Rücklagen zu gestatten, im wesentlichen damit, daß Verzögerungen bei luftrechtlichen Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren „Investitionsstaus" verursacht hätten. Das dadurch ausgefallene Abschreibungsvolumen habe zu atypischen Gewinnen geführt. Wenn sie diese Gewinne sofort versteuern müßten, sei — bedingt durch ihre schmale Eigenkapitalbasis — die Finanzierung der vorgesehenen Investitionen gefährdet.

Das geplante Investitionsvolumen war beträchtlich, zum Teil um ein Mehrfaches höher als die Eigenmittel der Gesellschaften.

39.2.1.2

Die Landesfinanzbehörden und der Bundesminister stützten die Gewährung der beantragten Vergünstigungen auf die Erwägung,

— die Durchführung der Investitionsvorhaben sei für die Antragsteller „lebensnotwendig",

— die Vorhaben könnten ohne Gewährung der steuerlichen Vergünstigungen nicht ausreichend finanziert werden,

— an den Vorhaben bestehe ein „gewisses öffentliches Interesse".

Die Gesamthöhe der auf diese Weise gewährten steuerfreien Rücklagen beläuft sich auf 1 082,3 Mio. DM. Die Steuerausfälle in den Veranlagungsjahren betragen insgesamt über 600 Mio. DM.

39.2.2

Sachliche Billigkeitsgründe für die Vergünstigungen lagen nicht vor und wurden von den Gesellschaften auch nicht geltend gemacht. Über die Billigkeitsmaßnahmen war daher allein unter dem Gesichtspunkt persönlicher Billigkeitsgründe zu entscheiden. Diese wären in Betracht gekommen, wenn die Versagung der Rücklagenbildung die wirtschaftliche Existenz der Gesellschaften gefährdet hätte, ohne daß das Verhalten der Gesellschaften oder ihrer Eigner hierfür ursächlich gewesen wäre. Nach Überzeugung des Bundesrechnungshofes wären die Gesellschaften schon in Anbetracht ihrer Aufgabe als Flughafenbetreiber und der Zusammensetzung ihrer Gesellschafter auch bei Nichtgewährung der beantragten Rücklagen nicht in ihrem Bestand gefährdet gewesen.

39.2.3

Der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme die Auffassung vertreten, die Ermessensentscheidungen zugunsten der Flughafengesellschaften hätten der seit dem Jahre 1975 geübten Verwaltungspraxis und den in Nr. 39.2.1.2 genannten Kriterien entsprochen; sie seien deshalb zulässig und vertretbar gewesen. Die Bildung einer steuerfreien Rücklage für die Betreiber von Flughäfen sei erstmalig zugelassen worden, nachdem ein Flugzeug über einer Großstadt abgestürzt sei. Es habe ein nachhaltiges öffentliches Interesse an einem uneingeschränkten und sicheren Flugbetrieb bestanden. Im Hinblick auf vergleichbare Tatbestände und den Umstand, daß Flughäfen dem Allgemeinwohl dienten, seien in der Folgezeit nach dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung weitere steuerfreie Rücklagen zugelassen worden. Die Entscheidungen hätten letztlich nur zu Steuerstundungen geführt.

Der Bundesminister schließt allerdings nicht aus, daß die Kriterien zur Gewährung steuerfreier Rücklagen für Flughafengesellschaften kritisch überprüft werden müssen. Die Abteilungsleiter (Steuer) der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder hätten Bedenken gegenüber der bisherigen Praxis geäußert. Nach ihrer Auffassung sollten mit öffentlichen Aufgaben betrauten Unternehmen für künftige Investitionen keine steuerfreien Rücklagen mehr gewährt werden. Die Wahrung des Vertrauenschutzes im Einzelfall bleibe unberührt.

39.2.4

Die vom Bundesminister für die Vergünstigungen angeführten Gründe überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Eine rechtswidrige Verwaltungspraxis kann die den beanstandeten Entscheidungen fehlende Rechtsgrundlage nicht ersetzen. Billigkeitsmaßnahmen nach § 163 Abs. 1 Satz 2 AO sind nicht schon deshalb zulässig, weil bestimmte Investitionen im öffentlichen Interesse liegen oder dem Gemeinwohl dienen, zumal nur einige Standorte in wenigen Ländern begünstigt werden.

Die fortgesetzte Gewährung steuerfreier Rücklagen kann auch nicht mit dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung gerechtfertigt werden. Der Anspruch auf Rechtsanwendungsgleichheit begründet kein Recht auf Fortführung einer gesetzeswidrigen Verwaltungspraxis. Der Hinweis des Bundesministers auf den Stundungscharakter von steuerfreien Rücklagen geht ebenfalls fehl. Der den Steuergläubiger durch einen langjährigen Steueraufschub treffende Zinsverlust kommt wirtschaftlich einem endgültigen Verzicht auf die Steuer nahe (vgl. Bundesfinanzhof, Urteil vom 9. Juli 1970, BStBl II S. 696 [702]).

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Bewertung durch die nunmehr vom Bundesminister und von den Abteilungsleitern (Steuer) gegen die bisherige Praxis geäußerten Bedenken bestätigt.

Der Bundesminister sollte unverzüglich Maßnahmen ergreifen, um die Vorschläge der Abteilungsleiter zu verwirklichen. Für die Wahrung von Vertrauensschutz in Einzelfällen sieht der Bundesrechnungshof keine Anhaltspunkte.

39.3 Gewährung von Sonderabschreibungen nach dem Zonenrandförderungsgesetz als Billigkeitsmaßnahme

39.3.1

Ebenfalls im Billigkeitswege sagten die Finanzbehörden einem drei Kilometer außerhalb des Zonenrandgebietes gelegenen Unternehmen Sonderabschreibungen nach dem Zonenrandförderungsgesetz auf beabsichtigte Betriebserweiterungen zu. Das Unternehmen beantragte und erhielt auf diese Weise dreimal — in den Jahren 1975, 1982 und 1987 — steuerliche Vergünstigungen auf ein Investitionsvolumen von insgesamt 37,6 Mio. DM, was einer Steuerersparnis in den Veranlagungsjahren von rd. 20 Mio. DM entsprach.

39.3.1.1

Für den Fall der Ablehnung des ersten, im Jahre 1975 gestellten Antrags hatte das Unternehmen einen Standortwechsel in das Zonenrandgebiet oder einen Ballungsraum angekündigt, weil die Investition sonst betriebswirtschaftlich nicht vertretbar sei. Mitglieder aus Parlament, Regierung und Verwaltung des Sitzlandes hatten den Antrag mit dem Hinweis auf die erhebliche wirtschaftspolitische Bedeutung des Unternehmens für die Region unterstützt.

Der Finanzminister des Landes teilte dem Bundesminister mit, er beabsichtige, dem Antragsteller nach Durchführung der geplanten Investition eine Sonderabschreibung gemäß § 131 Abs. 1 Satz 3 AO (a. F.) in Höhe der Sätze zu gewähren, die in § 3 Abs. 2 Zonenrandförderungsgesetz vorgesehen seien. Nach seiner Auffassung könne der Antrag nicht mit der Begründung abgelehnt werden, das Unternehmen liege nicht im Zonenrandgebiet im Sinne des Gesetzes. Eine Ablehnung werde bei dem Antragsteller vor allem deshalb auf Unverständnis stoßen, weil er lediglich einige

Kilometer außerhalb des Fördergebietes ansässig sei. Eine Abwanderung von leistungsfähigen Betrieben aus dem „Zonenrandanschlußgebiet" — auch in das Zonenrandgebiet — müsse verhindert werden.

Der Bundesminister stimmte dem Antrag zu, weil

— die Durchführung der Investition für den Betrieb lebensnotwendig sei,

— das Vorhaben ohne Gewährung der Sonderabschreibung nicht durchgeführt werden könne und

— an dem Vorhaben ein volkswirtschaftliches Interesse bestehe.

In einem Aktenvermerk ist dazu festgehalten, zwar gehe es dem Unternehmen nicht so schlecht, daß bei einer Versagung der Vergünstigung eine „absolute Existenzgefährdung" eintreten könnte, doch sei die angespannte Liquiditätslage schon jetzt erkennbar. Bei „großzügiger Auslegung" der maßgebenden Vorschrift des § 131 Abs. 1 Satz 3 AO (a. F.) werde der Antrag „nicht abzulehnen sein".

39.3.1.2

Zur Begründung seines zweiten, im Jahre 1981 gestellten Antrags gab das Unternehmen an, es sei durch die begünstigende Entscheidung im Jahre 1975 veranlaßt worden, den derzeitigen Standort beizubehalten. Es habe deshalb darauf vertrauen können, daß ihm bei den voraussehbaren weiteren Investitionen die gleichen steuerlichen Vergünstigungen eingeräumt würden, zumal sich die strukturpolitischen Gegebenheiten nicht verändert hätten.

Sowohl die Landesfinanzbehörden als auch der Bundesminister schlossen sich dieser Argumentation an, obwohl dessen Staatssekretär in einem Aktenvermerk dargelegt hatte, dem Unternehmen gehe es offensichtlich so gut, daß es auch ohne zusätzliche staatliche Hilfe die Investitionen durchführen könne. Hierbei verkenne er nicht, daß der Bundesminister bei einer Ablehnung erheblichem Druck ausgesetzt sein würde. In den Bescheid über die Gewährung der Sonderabschreibung wurde allerdings auf Veranlassung des Bundesministers der Zusatz aufgenommen, daß für künftige Investitionen steuerliche Vergünstigungen aus Vertrauensschutzgründen nicht mehr gewährt werden könnten.

Trotzdem wurde auch dem dritten, im Jahre 1986 gestellten Antrag aus Gründen des Vertrauensschutzes stattgegeben.

39.3.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die steuerlichen Vergünstigungen gewährt wurden, obwohl weder die Voraussetzungen für eine ausschließlich auf Billigkeitsgründe gestützte Anwendung des nicht einschlägigen Zonenrandförderungsgesetzes vorlagen noch — hinsichtlich der in den Jahren 1981 und 1986 gestellten Anträge — Raum für Vertrauensschutzerwägungen war.

39.3.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, das Unternehmen habe den Antrag aus dem Jahre 1975 mit dem Hinweis auf Standortnachteile und volkswirtschaftlichen Erwägungen begründet, habe also sachliche Billigkeitsgründe geltend gemacht. Es habe bereits damals seine Pläne für eine in mehreren Bauabschnitten vorzunehmende Betriebserweiterung dargelegt und die Standortwahl von der Entscheidung über die Steuervergünstigung abhängig gemacht. Die positive Entscheidung der Finanzbehörden sei jedoch wegen der ungünstigen wirtschaftlichen Lage des Unternehmens, d. h. aus persönlichen Billigkeitsgründen ergangen, was das Unternehmen nicht habe erkennen können. Dem Unternehmen sei es deshalb nicht möglich gewesen, sich darauf einzurichten, daß ihm die steuerliche Hilfe nur für den ersten Bauabschnitt zugebilligt werden sollte.

39.3.4

Die Stellungnahme des Bundesministers ist nicht überzeugend. Die Entscheidung des Jahres 1975 war — auch für das Unternehmen erkennbar — nicht allein aus wirtschaftlichen, sondern insbesondere aus strukturpolitischen Gründen getroffen worden. Sie war rechtsfehlerhaft, weil der Gesetzgeber das nach dem Zonenrandförderungsgesetz förderungsfähige Gebiet abschließend bestimmt hat und eine Ausdehnung des Fördergebiets — auch im Wege der Billigkeitsentscheidung — nicht in Betracht kommt.

Die sachlich unzutreffende Entscheidung über den ersten Antrag führte zu keinem Vertrauensschutztatbestand für das Unternehmen. Zwar gilt der Grundsatz von Treu und Glauben auch im Steuerrecht. So muß die Finanzbehörde eine gegenüber dem Steuerpflichtigen erteilte Auskunft oder Zusage gegen sich gelten lassen, wenn der Steuerpflichtige im Vertrauen hierauf geschäftliche Dispositionen getroffen hat und bei Nichteinhaltung der Auskunft oder Zusage diese Dispositionen in für den Steuerpflichtigen unzumutbarer Weise entwertet würden. Eine Auskunft oder Zusage über weitere Billigkeitsmaßnahmen ist dem Unternehmen hier jedoch nicht gegeben worden. Die bloße Erwartung des Steuerpflichtigen, die Finanzbehörde werde eine rechtswidrig gewährte Begünstigung auch in künftigen Steuerjahren bewilligen, ist rechtlich nicht geschützt.

39.4

Der Bundesrechnungshof fordert den Bundesminister auf, die rechtlichen Voraussetzungen für steuerliche Billigkeitsmaßnahmen der vorstehend genannten Art im Rahmen seiner Verantwortung für die rechtzeitige und vollständige Erhebung der Steuereinnahmen (§ 34 BHO) kritisch und sorgfältig zu prüfen. Der Bundesminister muß Maßnahmen der Landesfinanzbehörden, die darauf abzielen, dem Gesetzgeber bekannte und von ihm hingenommene steuerliche Auswirkungen abzumildern, seine Zustimmung versagen. Soweit Billigkeitsmaßnahmen nicht seiner Zu-

stimmung bedürfen, sollte er bei den obersten Finanzbehörden der Länder auf eine entsprechende Verfahrensweise hinwirken.

40 Tabaksteuerfreiheit für Tabakwarendeputate (Kapitel 60 01 Titel 027 01)

40.0

Die Tabaksteuerbefreiung für Deputate an Arbeitnehmer in der Tabakwarenindustrie führt zu Steuermindereinnahmen von jährlich rd. 9,4 Mio. DM. Der Bundesrechnungshof regt eine Überprüfung dieser Vergünstigung auf ihre Berechtigung hin an.

40.1

40.1.1

Tabakwaren unterliegen grundsätzlich der Tabaksteuer. Steuerschuldner ist der Inhaber des Herstellungsbetriebs (Hersteller). Nach § 11 Abs. 2 Tabaksteuergesetz sind von der Steuer Tabakwaren befreit, die der Hersteller an bestimmte Gruppen seiner Arbeitnehmer unentgeltlich abgibt. Die entgeltliche Weitergabe dieser Deputate ist verboten. Die Steuerfreiheit ist beschränkt auf Deputate an Arbeitnehmer, deren Aufgaben in einem engen Zusammenhang mit der Herstellung der Tabakwaren stehen (1988 rd. 11 000 Arbeitnehmer), und auf die Art und Menge von Tabakwaren, die nach Tarifverträgen oder in herkömmlicher Weise als Deputat gewährt werden (z. B. 600 Zigaretten monatlich). Im Jahre 1988 waren dies insgesamt über 77 Millionen Stück Zigaretten, rd. 1,1 Millionen Zigarillos, 810 000 Zigarren und rd. 3 000 kg sonstige Tabakerzeugnisse.

Durch die Steuerbefreiung entstehen dem Bund Mindereinnahmen von jährlich rd. 9,4 Mio. DM.

40.1.2

Die nach dem ersten Weltkrieg eingeführte Steuerbefreiung beruhte auf dem Gedanken, den in einem Herstellungsbetrieb beschäftigten Arbeitnehmern bestimmte Mengen der dort hergestellten Tabakerzeugnisse freiwillig und steuerlich unbelastet zukommen zu lassen, um — auch im Hinblick auf die damals geringe Entlohnung — unbefugten Entnahmen vorzubeugen, die die Tabakwaren der steuerlichen Überwachung entziehen würden.

40.2

Die Steuerbefreiung der Tabakwarendeputate sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auf ihre Entbehrlichkeit überprüft werden.

- Bei den anderen dem Bund zustehenden Verbrauchsteuern — auf Mineralöl, Kaffee, Tee, Branntwein, Schaumwein, Salz, Zucker und Leuchtmittel — gibt es keine entsprechende Regelung, obwohl diese Waren im Falle unbefugter Entnahme ebenfalls der steuerlichen Überwachung entzogen werden. (Lediglich im Bereich der — den Ländern zufließenden — Biersteuer sind Deputate noch verbrauchsteuerfrei.)
- Es ist in erster Linie Sache des Herstellers, vorbeugende Maßnahmen gegen Verluste zu treffen. Eine Notwendigkeit, diese Maßnahmen durch steuerliche Begünstigungen zu unterstützen, ist nicht zwingend.
- Die Arbeitnehmer dürfen Deputate, die sie nicht selbst verbrauchen, nur verschenken.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb gegenüber dem Bundesminister angeregt, eine Entscheidung über eine Gesetzesinitiative zur Abschaffung der Steuerbefreiung herbeizuführen.

40.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er beabsichtige zur Zeit nicht, diesem Vorschlag zu folgen. Er habe vergeblich versucht, die Steuerbefreiung im Achten Subventionsbericht vom 6. November 1981 (Drucksache 9/986) als nicht mehr gerechtfertigt darzustellen. Auch erscheine die Abschaffung der Steuerbefreiung im Hinblick auf eine künftige Annäherung der in den EG-Staaten unterschiedlichen Vorschriften über Steuervergünstigungen im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht sinnvoll.

40.4

Die Antwort des Bundesministers hat den Bundesrechnungshof nicht überzeugt.

Der Subventionsbericht der Bundesregierung dient vorrangig der Unterrichtung von Parlament und Öffentlichkeit über die Gesamtheit der finanziellen Hilfen des Bundes. Aus dem Unterbleiben kritischer Äußerungen in dem Bericht gegen eine einzelne dort erwähnte Subvention kann nicht geschlossen werden, sie sei damit — etwa von den parlamentarischen Gremien — gebilligt.

Die Frage von Steuerbefreiungen wird in den bisher erlassenen (zwei) Richtlinien des Rates über die Harmonisierung der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren nicht angesprochen. Auch der von der Kommission vorgelegte Entwurf einer weiteren Richtlinie enthält keine Regelungen über Steuerbefreiungen.

40.5

Der Bundesrechnungshof hält es daher weiterhin für geboten, eine Entscheidung über eine Abschaffung der Steuerfreiheit für Tabakwarendeputate einzuleiten.

41 Überprüfung der Zahlungsfrist für die Tabaksteuerzeichenschuld bei Zigaretten (Kapitel 60 01)

41.0

Das Tabaksteuergesetz gewährt den Tabakwarenherstellern — damit sie die Verbrauchsteuer nicht vorfinanzieren müssen — nach dem Bezug von Steuerzeichen eine Zahlungsfrist.

Für jeden Tag, um den die Zahlungsfrist bei Zigaretten verkürzt werden kann, sinkt die jährliche Zinslast des Bundes um etwa 2,5 Mio. DM.

Der Bundesminister hat zuletzt im Jahre 1967 die Zeitspanne vom Bezug der Tabaksteuerzeichen bis zum Eingang der Kundenzahlungen in diesem Industriezweig untersucht.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß der Bundesminister unverzüglich eine neue Untersuchung vornimmt.

41.1

Die Tabaksteuer wird überwiegend durch Verwendung von Steuerzeichen entrichtet, die die Tabakwarenhersteller vor der Auslieferung bei der Zollverwaltung beziehen. Damit die Hersteller die Verbrauchsteuer nicht vorfinanzieren müssen, hat der Gesetzgeber eine Frist zwischen Ausgabe der Steuerzeichen und Fälligkeit der Steuerzeichenschuld eingeräumt. Die Frist läuft jeweils bis zu einem Stichtag — bei 23 gesetzlichen Stichtagen im Jahr — und dauert bis zu 43 Tagen. Wenn bei der Zigarettenindustrie die Kundenzahlungen bereits vor Fälligkeit der Steuerzeichenschuld eingehen, wirkt die gesetzliche Regelung für sie wie ein „zinsloser Kredit". Jeder Tag, um den die Frist zur Entrichtung der Steuerzeichenschuld für Zigaretten länger ist als die durchschnittliche Zeitspanne zwischen dem Bezug von Tabaksteuerzeichen und dem Eingang der Kundenzahlungen, kostet den Bund jährlich etwa 2,5 Mio. DM.

Der Bundesminister hat letztmals im Jahre 1967 die durchschnittliche Zeitspanne zwischen dem Bezug der Tabaksteuerzeichen durch die Zigarettenindustrie und dem Eingang der Kundenzahlungen untersucht.

41.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister die vorgenannte Zeitspanne sowie die Angemessenheit der Zahlungsfrist seit dem Jahre 1967 nicht mehr überprüft hat. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes besteht hierzu Anlaß, weil durch inzwischen durchgeführte Rationalisierungsmaßnahmen — insbesondere durch den Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung — die Zeit bis zum Eingang der Kundenzahlungen sich verkürzt haben dürfte.

41.3

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er halte die Überprüfung der Zahlungsfristen mit dem Ziel einer Gesetzesinitiative für jederzeit kurzfristig durchführbar, beabsichtige aber, die Untersuchung zurückzustellen, bis ein Richtlinienvorschlag der EG-Kommission zur Festlegung der Frist für die Entrichtung der Tabaksteuer vorliege.

41.4

Dies überzeugt den Bundesrechnungshof nicht.

Der Bundesminister will den Zustand mangelnder Information auf nicht absehbare Zeit hin andauern lassen. Bisher steht nicht fest, ob und wann die Vereinheitlichung der Tabaksteuererhebung in der EG gelingt. Deshalb stehen vorgesehene EG-Beratungen einer nationalen Entscheidung nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht entgegen.

Sollte in der Endstufe der Harmonisierung weiterhin eine Steuererhebung mittels Steuerzeichen vorgesehen sein, so müssen im übrigen gerade in die Verhandlungen über die Gestaltung der Zahlungsfristen auch Kenntnisse über die tatsächlichen Verhältnisse in der heimischen Tabakwarenindustrie eingebracht werden.

Mit Rücksicht darauf und auf die finanzielle Bedeutung sollte der Bundesminister unverzüglich handeln.

42 Umsatzsteuer aus dem Betrieb von Spielgeräten mit Geldgewinnmöglichkeit (Kapitel 60 01 Titel 015 01)

42.0

Der Bundesminister hat zur Ermittlung der Umsatzsteuer aus dem Betrieb von Spielgeräten mit Geldgewinnmöglichkeit ein Schätzungsverfahren vorgegeben, das zu erheblichen Steuerausfällen führt. Für die Jahre 1984 bis 1987 dürften sich die Ausfälle auf rd. 1 000 Mio. DM belaufen haben. Allein auf das Jahr 1987 entfielen rd. 330 Mio. DM.

42.1

42.1.1 Steuerliche Ausgangslage

Die Umsätze aus dem Betrieb von Spielgeräten mit Geldgewinnmöglichkeit (Geldspielgeräte) unterliegen der Umsatzsteuer. Jede Überlassung eines Geldspielgerätes und dessen Nutzung durch einen Spieler gegen Geldeinsatz stellen einen steuerpflichtigen Umsatz dar. Bemessungsgrundlage für die Umsatzsteuer ist nach § 10 Umsatzsteuergesetz (UStG) der zum Spiel berechtigende Geldeinsatz, der durch Geldeinwurf in das Spielgerät oder durch Abzug aus dem Guthaben- und Gewinnspeicher geleistet wird, abzüglich der darin enthaltenen Umsatzsteuer (Ent-

gelt). Diese von der Steuerverwaltung vertretene Gesetzesauslegung ist durch mehrere höchstrichterliche Entscheidungen bestätigt worden.

42.1.2 Gewerberechtliche Grundlagen

Geldspielgeräte dürfen nur aufgestellt werden, wenn ihre Bauart von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt zugelassen ist. Zulassungsvoraussetzungen nach der vom Bundesminister für Wirtschaft erlassenen Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Dezember 1985 (BGBl. I S. 2245) sind u. a., daß für ein Spiel der Einsatz höchstens 0,30 DM und der Gewinn höchstens 3 DM betragen dürfen. Außerdem muß die durch Berechnung oder Versuche ermittelte Summe der Gewinne mindestens 60 v. H. der Einsätze betragen (Mindestgewinnquote).

42.1.3 Prüfungsanlaß

Die Zahl der in Spielhallen und an anderen Orten betriebenen Geldspielgeräte und die mit diesen erzielten Umsätze sind in den vergangenen Jahren stark gestiegen. Nach Angaben des Verbandes der Deutschen Automatenindustrie (Verband) wurden im Jahre 1987 in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) rd. 182 000 (1975: 150 000) Geldspielgeräte betrieben. Über die Umsätze liegen sichere Zahlen nicht vor. Der Verband hat den Gesamtumsatz aus Spielgeräten mit und ohne Geldgewinnmöglichkeit für das Jahr 1987 mit rd. 3 160 Mio. DM (1976: rd. 380 Mio. DM) angegeben. Es kann davon ausgegangen werden, daß hiervon der weitaus überwiegende Anteil auf die Geldspielgeräte entfällt.

Diese Entwicklung, parlamentarische Anfragen und Beratungen zur sogenannten „Spielhallenflut" in Ausschüssen des Deutschen Bundestages, die die Annahme nahelegten, daß die mit Geldspielgeräten erzielten Umsätze möglicherweise nicht dem Gesetz entsprechend versteuert werden, veranlaßten den Bundesrechnungshof, der Frage in einer Prüfung nachzugehen. Die Prüfung beschränkte sich auf die Umsatzsteuer.

42.2

42.2.1

Geldspielgeräte besaßen in früheren Jahren keine Zählwerke, die die Höhe der Spieleinsätze festhielten. Seit einigen Jahren jedoch dürften fast alle neu zugelassenen Geräte Zählwerke besitzen, die neben betriebswirtschaftlichen Daten auch Angaben über die Zahl der Spiele und der Einsätze liefern können. Nach Angaben des Verbandes sollen Zählwerke allerdings schon seit 30 Jahren angeboten und in steigendem Umfang auch in Geldspielgeräten verwandt worden sein.

Wegen der früher mangels Zählwerken bestehenden Schwierigkeiten, die steuerpflichtigen Spieleinsätze genau festzustellen, hatte der Bundesminister im Jahre 1955 den Steuerverwaltungen zur Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens und im Interesse einer richtigen und gleichmäßigen Besteuerung ein Schätzverfahren vorgegeben. Danach war das steuerpflichtige Entgelt durch Anwendung des Vervielfältigers 2 auf den bei Leerung eines Geldspielgerätes festgestellten Kasseninhalt zu schätzen. Nach dieser Schätzungsregelung verfuhren auch die Geräteaufsteller bei der Ermittlung ihrer Umsätze.

42.2.2

42.2.2.1

Die geplante Umstellung der Umsatzsteuer auf das sogenannte Mehrwertsteuersystem, insbesondere die damit verbundene Erhöhung des Steuersatzes von 4 v. H. auf 10 v. H., führte zu Einwendungen der Geräteaufsteller. Sie machten geltend, sie seien wegen der schlechten Rentabilität in ihrer Branche nicht in der Lage, die erhöhte Steuerbelastung aus den Erlösen zu tragen. Ihnen sei es auch wegen des in der Spielverordnung festgelegten Spieleinsatzes von (damals) 0,10 DM und entgegen der Systematik des neuen Rechts nicht möglich, die Mehrbelastung auf die Spieler abzuwälzen. Die neue Umsatzsteuer werde „erdrosselnd" wirken.

42.2.2.2

Der Gesetzgeber ist diesen Einwendungen nicht gefolgt und hat keine Sonderregelungen für die Umsätze aus Geldspielgeräten getroffen.

42.2.2.3

Der Bundesminister kam den Einwendungen insoweit entgegen, als er seine Schätzungsvorgabe aus dem Jahre 1955 durch Erlaß vom 28. Februar 1968 „vorläufig" änderte und den auf den Kasseninhalt anzuwendenden Vervielfältiger von 2 auf 1,5 herabsetzte. Damit sollten Schwierigkeiten beim Übergang zur Mehrwertsteuer und vor allem die als unbillig empfundene Mehrbelastung gemindert werden. Gleichzeitig setzte der Bundesminister für Wirtschaft durch Änderung der Spielverordnung den Höchsteinsatz je Spiel auf 0,20 DM und den Höchstgewinn auf 2 DM herauf. (Vom Jahre 1976 an sind die Beträge auf 0,30 DM und 3 DM erhöht worden.)

42.2.3

Das Automatengewerbe sah die Anwendung eines Vervielfältigers auf den Kasseninhalt als rechtswidrig an. Es versuchte in den Folgejahren immer wieder, den Bundesminister zur Aufhebung seiner Regelung zu bewegen und durchzusetzen, daß der Kasseninhalt maßgebende Bemessungsgrundlage würde. Der Bundesminister wehrte diese Versuche zwar ab, unterließ

es jedoch, sich einen genauen Überblick über den Spielgerätemarkt zu verschaffen, um danach gegebenenfalls seine vorläufige Regelung aus dem Jahre 1968 anzupassen.

42.2.4

Der Bundesminister brachte schließlich seinen Erlaß vom 28. Februar 1968 mit Wirkung vom 1. Januar 1985 inhaltlich als Abschnitt 149 Abs. 9 in die Umsatzsteuerrichtlinien (UStR) — eine von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates gemäß Artikel 108 Abs. 7 GG erlassene allgemeine Verwaltungsvorschrift — ein, ergänzt um den Zusatz, daß eine Schätzung des Entgelts durch Vervielfältigung des Kasseninhalts nur dann in Betracht kommt, wenn das Geldspielgerät keinen Zähler für die eingeworfenen Münzen besitzt.

Finanzämter und Automatenaufsteller wenden diese Form der Schätzung bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Umsatzes aus Geldspielgeräten jedoch unabhängig davon an, ob ein Zählwerk vorhanden ist oder nicht.

42.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß Abschnitt 149 Abs. 9 UStR und der diesem vorausgehende Erlaß vom 28. Februar 1968, insbesondere der Vervielfältiger 1,5, mit dem geltenden Umsatzsteuerrecht nicht zu vereinbaren seien.

42.3.1

Dieser Vervielfältiger unterstelle — rein rechnerisch — eine durchschnittlich erreichte Gewinnquote von $33^1/_3$ v. H. der Spieleinsätze. Die nach der Spielverordnung vorgeschriebene Mindestgewinnquote von 60 v. H. habe aber bereits einen Vervielfältiger von 2,5 und die in den letzten Jahren tatsächlich erzielte durchschnittliche Gewinnquote von rd. 68 v. H. der Spieleinsätze sogar einen von 3,125 erfordert.

Die Regelung, deren ausdrücklicher Zweck es sei, einen Teil der aus dem Betrieb von Geldspielgeräten erzielten Umsätze vor der als unbillig empfundenen Besteuerung zu bewahren, sei als allgemeine Billigkeitsmaßnahme nicht zu rechtfertigen, weil das Umsatzsteuergesetz die Verwaltung hierzu nicht ermächtige. Solche Befreiungstatbestände zu schaffen, sei dem Gesetzgeber vorbehalten. Auch auf § 163 Abgabenordnung könne die Regelung nicht gestützt werden, denn diese Vorschrift erlaube nur, im konkreten Einzelfall die als unbillig empfundenen Gesetzesfolgen zu mildern. Die Regelung verstoße daher gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nach Artikel 20 Abs. 3 GG.

Für die Regelung könne auch nicht das Einverständnis des Gesetzgebers vermutet werden, weil dieser die Einwendungen des betroffenen Gewerbezweiges gegen die Folgen des neuen Umsatzsteuersystems bei der Beschlußfassung gekannt habe, ihnen aber nicht gefolgt sei.

42.3.2

Es komme hinzu, daß der Bundesminister mehr als 20 Jahre eine vorläufige und als Übergangsregelung gedachte Verfahrensweise unverändert aufrechterhalten habe, ohne ausreichend zu prüfen, ob die bei ihrem Erlaß maßgebenden Erwägungen über diesen langen Zeitraum hinweg noch Bestand hatten. Ein erheblicher Teil der aus dem Betrieb von Geldspielgeräten erzielten Umsätze sei deshalb von der gesetzlichen Umsatzsteuer ausgenommen geblieben. Bei einer durchschnittlichen Gewinnquote aller Geldspielgeräte von in den letzten Jahren rd. 68 v. H. der Einsätze seien dies 52 v. H. der Umsätze. Den Steuerausfall schätze der Bundesrechnungshof anhand ihm verfügbarer Daten für die Jahre 1984 bis 1987 auf eine Größenordnung von 1 000 Mio. DM, wovon etwa ein Drittel auf das Jahr 1987 entfalle.

42.3.3

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister aufgefordert, unverzüglich dafür zu sorgen, daß die Umsätze aus dem Betrieb von Geldspielgeräten dem Gesetz entsprechend besteuert werden.

42.4

Nach Übersendung der Prüfungsmitteilung an den Bundesminister hat der Deutsche Bundestag am 20. April 1989 die Entschließung „Verhinderung von negativen städtebaulichen Auswirkungen von Spielhallen und Änderung der umsatzsteuerlichen Behandlung von Geldspielgeräten" verabschiedet (Plenarprotokoll 11/137 S. 10125 i. V. m. Drucksachen 11/3999 und 11/4244). Mit der Entschließung wird die Bundesregierung u. a. aufgefordert, durch steuerrechtliche Vorschriften darauf hinzuwirken, daß neue Geldspielgeräte zur korrekten Erfassung der Einsätze mit manipulationssicheren Zählwerken ausgestattet werden und klarzustellen, daß als Bemessungsgrundlage für die Umsatzsteuer die Summe der Einsätze zugrunde zu legen ist. Für auf dem Markt befindliche Geräte solle der Vervielfältiger von 1,5 in angemessener Frist stufenweise auf 2,5 angehoben werden.

Weiterhin hat der Deutsche Bundestag gefordert, die Bundesregierung möge durch Änderung der Spielverordnung den Spieleinsatz abzüglich der darin enthaltenen Umsatzsteuer als Bezugsgröße für die Mindestgewinnquote festlegen.

42.5

Der Bundesminister hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen. Zu den daraus gezogenen Folgerungen hat er ausgeführt:

42.5.1

Bei der Einführung des Mehrwertsteuersystems zum 1. Januar 1968 seien die Aufsteller von Geldspielgeräten gegenüber anderen Gewerbezweigen benachteiligt gewesen, weil sie die erhöhte Umsatzsteuer wegen der Vorgaben der Spielverordnung nicht durch Anhebung des Spieleinsatzes auf die Spieler hätten abwälzen können. Sie hätten zudem kaum Vorsteuerbeträge abziehen können. Billigkeitsgesichtspunkte hätten daher die Absenkung des seit der Schätzungsregelung aus dem Jahre 1955 angewandten Vervielfältigers von 2 auf 1,5 geboten. Wäre nämlich der Vervielfältiger im Jahre 1968 entsprechend den bisherigen Schätzungsgrundsätzen bestimmt worden, so hätte dies bei einem Steuersatz von 10 v. H. den Umsatzsteueranteil am Kasseninhalt von bisher 6 bis 7 v. H. auf 36,4 v. H. erhöht, was die betroffenen Unternehmen ganz erheblich belastet hätte.

42.5.2

Neben Billigkeitsgesichtspunkten sei aber auch die Rechtsunsicherheit über die Bemessungsgrundlage zu beachten gewesen. Erst nach einem außergewöhnlich langen Revisionsverfahren sei diese Frage im Jahre 1987 durch Urteil des Bundesfinanzhofes im Sinne der Verwaltung endgültig geklärt worden. Der Bundesfinanzhof habe in diesem Urteil keine rechtlichen Bedenken gegen die Regelung des Bundesministers erhoben.

Der Erlaß vom 28. Februar 1968 und in seiner Nachfolge Abschnitt 149 Abs. 9 UStR hätten daher als sachgerecht angesehen werden können.

42.5.3

Die Sachlage habe sich für ihn erst im Jahre 1988 geändert, als offenkundig geworden sei, daß viele Geräteaufsteller bereits seit Jahren Zählwerke — allerdings nicht für umsatzsteuerliche Zwecke — verwendeten und daß der Einbau von Zählwerken in neue Geldspielgeräte ohne großen Aufwand möglich sei.

Er beabsichtige daher — insoweit auch der Forderung des Deutschen Bundestages vom 20. April 1989 entsprechend — unverzüglich einen Vorschlag zur Änderung des Abschnitts 149 Abs. 9 UStR vorzulegen.

Er werde auch prüfen, ob für neue Geldspielgeräte der Einbau von Zählwerken vorgeschrieben werden könne.

42.6

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absichten des Bundesministers, bleibt aber bei seiner Beanstandung, daß die von diesem getroffene Regelung mit dem Umsatzsteuergesetz nicht zu vereinbaren ist und zu erheblichen Umsatzsteuerausfällen geführt hat.

42.6.1

Der Hinweis des Bundesministers auf die hohe Belastung des Kasseninhalts mit Umsatzsteuer schafft einen unrichtigen Bezug. Nicht der Kasseninhalt ist maßgebend für die Umsatzsteuer, sondern das Entgelt, das sich aus dem Spieleinsatz abzüglich der darin enthaltenen Umsatzsteuer errechnet. Mit diesem Bezug erweckt der Bundesminister den Eindruck, die zu erhebende Umsatzsteuer sei — entgegen dem Umsatzsteuergesetz — nach dem Betrag zu bemessen, der vom Einsatz nach Abzug der Gewinnquote bleibt.

Diese Fehldeutung könnte mitverursacht sein durch § 13 Nr. 6 Spielverordnung, wonach die Summe der Gewinne mindestens 60 v. H. der Einsätze betragen muß. Diese Vorschrift könnte so ausgelegt werden, daß eine anteilige Rückzahlung der in den Einsätzen enthaltenen Umsatzsteuer gefordert wird. Wäre dies Regelungsinhalt des § 13 Nr. 6 Spielverordnung, stünde er mit dem Umsatzsteuergesetz nicht im Einklang.

Der Bundesminister hätte sich schon im Jahre 1968 bei dem für die Spielverordnung zuständigen Bundesminister für Wirtschaft für eine klarstellende Änderung dahin einsetzen müssen, daß die Summe der Gewinne nicht auf die Einsätze, sondern auf die Entgelte (Einsätze abzüglich Umsatzsteuer) bezogen wird. Auf eine solche Änderung wird zu dringen sein.

42.6.2

Die Ansicht des Bundesministers, es habe rechtliche Unsicherheit über die Bemessungsgrundlage bestanden, verkennt, daß zu dieser Frage bereits mehrere höchstrichterliche Entscheidungen vorlagen, die die Ansicht der Verwaltung eindeutig bestätigt hatten. Das Urteil des Bundesfinanzhofes aus dem Jahre 1987 hat diese gefestigte Rechtsprechung nur bekräftigt. Die Schätzungsregelung des Bundesministers war nicht Gegenstand des Verfahrens.

42.6.3

Dem Einwand des Bundesministers, er habe erst im Jahre 1988 erfahren, daß viele Geräteaufsteller bereits seit Jahren Zählwerke verwenden, ist entgegenzuhalten, daß er sich diese Erkenntnisse durch Ermittlungen der Steuerbehörden und Anfragen bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt schon früher hätte verschaffen können.

42.6.4

Der Bundesminister wird sich auf eine Änderung des Abschnitts 149 Abs. 9 UStR nicht beschränken können. Er wird vielmehr darauf hinzuwirken haben, daß die Steuerverwaltungen der Länder der Ermittlung der steuerpflichtigen Umsätze erhöhte Aufmerksamkeit widmen und — im Rahmen des rechtlich Zulässi-

gen — auch die Steuerfälle erneut überprüfen, bei denen die Aufsteller die Bemessungsgrundlage gemäß Abschnitt 149 Abs. 9 UStR schätzten, obwohl Zählwerke vorhanden waren.

Der Bundesminister wird weiter dafür zu sorgen haben, daß die Aufsteller von Geldspielgeräten entsprechend § 22 UStG genaue Aufzeichnungen über ihre Umsätze führen, wobei sie, soweit Zählwerke vorhanden sind, deren Ergebnisse zugrunde zu legen haben.

Bei der Entscheidung, ob künftig Zählwerke vorgeschrieben werden, wird der Bundesminister die Entschließung des Deutschen Bundestages vom 20. April 1989 zu beachten haben.

Zur Ermittlung der Umsätze aus Geldspielgeräten ohne Zählwerk werden — soweit solche Geräte zugelassen bleiben oder neu zugelassen werden — auch künftig Schätzungen notwendig sein. Um eine den tatsächlichen Umsätzen möglichst nahekommende Schätzung zu gewährleisten, wird der Bundesminister nicht nur einen, sondern — entsprechend den unterschiedlichen Gewinnvorgaben und Aufstellorten der Geräte — mehrere Vervielfältiger bestimmen müssen.

Sondervermögen

Deutsche Bundesbahn

Die Bemerkungen über die Deutsche Bundesbahn beruhen auf Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes und — insbesondere zum Jahresabschluß — auf Feststellungen des Prüfungsdienstes für die Deutsche Bundesbahn.

Stand der Entlastung

Die Bundesregierung hat dem Vorstand und dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn am 10. Januar 1989 für das Geschäftsjahr 1986 Entlastung erteilt.

Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Bei insgesamt günstigem, gegenüber dem Vorjahr allerdings teilweise im Geschäftsjahr 1987 etwas abgeschwächtem Konjunkturverlauf (Bruttosozialprodukt

Übersicht 1

Aktiva	31. Dezember 1986	31. Dezember 1987	Veränderung gegenüber 1986[1])	v. H. der Nettobilanzsumme
	in Mio. DM		in v. H.	
Immaterielle Vermögensgegenstände	2 119,7	2 341,9	*10,5*	*3,3*
Sachanlagen	60 451,4[2])	63 055,9	*4,3*	*88,4*
Finanzanlagen	2 367,6	2 401,0	*1,4*	*3,4*
Umlaufvermögen	2 733,1	2 532,4	*– 7,3*	*3,5*
Rechnungsabgrenzung	1 019,2	1 008,0	*– 1,1*	*1,4*
	68 691,0	71 339,2	*3,9*	*100,0*

Übersicht 2

Passiva	31. Dezember 1986	31. Dezember 1987	Veränderung gegenüber 1986[1])	v. H. der Nettobilanzsumme
	in Mio. DM		in v. H.	
Eigene Mittel	17 141,3	16 428,0	*– 4,2*	*23,0*
Baukostenzuschüsse und dergleichen von Dritten	8 387,2	8 634,7	*3,0*	*12,1*
Rückstellungen	517,7	1 151,7	*122,5*	*1,6*
Verbindlichkeiten	42 546,8	45 017,4	*5,8*	*63,1*
Rechnungsabgrenzung	98,0	107,4[2])	*– 9,5*	*0,2*
	68 691,0	71 339,2	*3,9*	*100,0*

[1]) Gerechnet mit ungerundeten Beträgen
[2]) Rundungsausgleich

1987: + 1,7 v. H., Vorjahr: + 2,5 v. H.; Privater Verbrauch 1987: + 3,1 v. H., Vorjahr: 4,3 v. H.; Anlageinvestitionen 1987: + 1,7 v. H., Vorjahr: + 3,1 v. H.) wirkte sich die verminderte Nachfrage nach Stahl und Stahlerzeugnissen (ohne Fahrzeugbau) sowie Steinkohle auf die Entwicklung des Transportaufkommens und der Erträge bei der Deutschen Bundesbahn ungünstig aus.

43 Jahresabschluß 1987

Die Darstellungen der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung richten sich für das Geschäftsjahr 1987 erstmals nach den am 22. März 1988 in Kraft getretenen neuen Richtlinien für den Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn. Sie sind unter Beteiligung und mit Zustimmung des Bundesrechnungshofes erlassen worden. Die Neufassung erstreckt sich insbesondere auf die Anpassung an das Bilanzrichtliniengesetz, z. B. hinsichtlich der Bildung von Rückstellungen. Auf Nr. 43.2.1 Abs. 2 wird hingewiesen.

43.1 Vermögens- und Finanzlage

Nach den Nettobilanzwerten des Jahresabschlusses der Deutschen Bundesbahn (ohne ihre rechtlich unselbständigen betrieblichen Sozialeinrichtungen, Bundesbahn-Sozialwerk, Bundesbahn-Hausbrandversorgung) stellt sich die Vermögens- und Finanzlage zum 31. Dezember 1987 gegenüber dem Vorjahr folgendermaßen dar (s. auch Übersicht 1 und 2 auf S. 97):

Im Jahre 1987 hat sich die Nettobilanzsumme um 2 648,2 Mio. DM auf 71 339,2 Mio. DM erhöht. Zum überwiegenden Teil ist die Zunahme des Vermögens der Deutschen Bundesbahn auf das um 2 604,4 Mio. DM gestiegene Sachanlagevermögen zurückzuführen. Allein in Bahnanlagen wurden brutto 4 639,8 Mio. DM investiert mit Schwergewichten beim Tunnel-, Brücken- und Oberbau.

Während die Finanzanlagen leicht zunahmen, verringerte sich das Umlaufvermögen deutlich. Es macht nunmehr mit 2 532,4 Mio. DM nur noch 3,5 v. H. (Vorjahr 4,0 v. H.) der Nettobilanzsumme aus.

Die wesentliche Ursache für diesen Rückgang liegt darin, daß die Deutsche Bundesbahn verstärkt Gutschriften fremder Bahnen für deren Verkehrsleistungen mit eigenen Forderungen verrechnet hat; es handelt sich um einen buchungstechnischen Vorgang.

Mit 16 428,0 Mio. DM repräsentieren die Eigenmittel (bei gleichgebliebenem Grundkapital und gestiegenen Rücklagen, jedoch höherem Bilanzverlust) noch 23,0 v. H. (Vorjahr 25,0 v. H.) der Nettobilanzsumme; sie waren auch in absoluten Beträgen rückläufig.

Demgegenüber wuchsen die Rückstellungen auf 1 151,7 Mio. DM. Mit 122,5 v. H. ist dieser Anstieg gegenüber dem Vorjahr insbesondere deshalb so deutlich, weil die Deutsche Bundesbahn in Höhe von 725,1 Mio. DM erstmals Rückstellungen für Urlaubsrückstände, Jubiläumszuwendungen, Arbeitsmehrleistungen und Leistungen an die Krankenversorgung der Bundesbahnbeamten zu Lasten der Rücklagen zu passivieren hatte.

Bei sinkender Eigenkapitalausstattung wuchs die Fremdfinanzierung des Vermögens. Der Anstieg der Verbindlichkeiten auf 45 017,4 Mio. DM (+ 5,8 v. H. gegenüber dem Vorjahr) beruht im wesentlichen darauf, daß sich — bei im übrigen leicht rückläufiger Entwicklung — die fundierten Verbindlichkeiten (langfristige Verbindlichkeiten, für die der Zins- und Tilgungsdienst im Wirtschaftsplan der Deutschen Bundesbahn als gesonderte Position ausgewiesen ist) um 2 761,2 Mio. DM auf 40 770,1 Mio. DM erhöhten.

43.2 Erfolgslage

43.2.1

Die folgende Übersicht 3 (s. S. 99) enthält die zusammengefaßten Ergebnisse aus der Gewinn- und Verlustrechnung der Jahre 1986 und 1987:

Mit einem Fehlbetrag von 3 940,5 Mio. DM (Vorjahr 3 321,4 Mio. DM) hat die Deutsche Bundesbahn zwar zahlenmäßig das schlechteste Jahresergebnis seit dem Jahre 1982 zu verzeichnen. Neben Ertragsrückgängen waren jedoch die erstmals gebildeten Rückstellungen in Höhe von 725,1 Mio. DM und insoweit die Änderung der Buchführungspraxis eine wesentliche Ursache.

Während die Erlöse aus dem Personen- und Gepäckverkehr mit 5 988,9 Mio. DM nur verhältnismäßig geringfügig das Vorjahresergebnis übertrafen (+ 0,5 v. H.), gaben die Erlöse aus dem Güter- und Expreßgutverkehr gegenüber dem Vorjahr abermals deutlich, nämlich um 382,3 Mio. DM (1986: — 409,8 Mio. DM), nach. Zudem schmälerten die auf 2 289,2 Mio. DM zurückgegangenen sonstigen betrieblichen Erträge (— 188,5 Mio. DM gegenüber dem Vorjahr) das Betriebsergebnis. Dies ist u. a. auf niedrigere Erlöse aus dem Verkauf von Grundstücken zurückzuführen.

Von den in der Gewinn- und Verlustrechnung aufgeführten Aufwandsarten ist lediglich der Materialaufwand um 70,1 Mio. DM auf 5 976,5 Mio. DM zurückgegangen.

Im Geschäftsjahr 1987 ist der Personalaufwand um 115,6 Mio. DM oder 0,6 v. H. auf 20 348,8 Mio. DM angestiegen. Die Auswirkungen der linearen Erhöhung der Bezüge, Vergütungen und Löhne um 3,4 v. H. zum 1. Januar 1987 auf das Betriebsergebnis konnten somit überwiegend durch erneuten Personalabbau aufgefangen werden.

Der Zunahme des Sachanlagevermögens entsprach die Entwicklung der Abschreibungen. Sie waren mit 2 323,0 Mio. DM um 91,9 Mio. DM höher als im Jahr zuvor.

Übersicht 3

Gewinn- und Verlustrechnung

		1986	1987	Veränderung gegenüber 1986	Veränderung gegenüber 1986[1]
		in Mio. DM			in v. H.
1	Erlöse aus dem Personen- und Gepäckverkehr	5 956,9	5 988,9	32,0	*0,5*
2	Erlöse aus dem Güter- und Expreßgutverkehr	9 412,3	9 030,0	−382,3	− *4,1*
3	Erlöse aus anderen Beförderungsleistungen	642,5	702,5	60,0	*9,3*
4	Erfolgswirksame Ausgleichszahlungen des Bundes	8 052,1	8 175,5	123,4	*1,5*
5	Aktivierte Eigenleistungen	1 338,4	1 381,8	43,4	*3,2*
6	Sonstige betriebliche Erträge	2 477,8	2 289,3[2]	−188,5	− *7,6*
7	Materialaufwand	− 6 046,6[3]	− 5 976,5	− 70,1	− *1,2*
8	Personalaufwand	−20 233,2	−20 348,8	115,6	*0,6*
9	Abschreibungen	− 2 231,1	− 2 323,0	91,9	*4,1*
10	Sonstige betriebliche Aufwendungen	− 873,4	− 930,9	57,5	*6,6*
11	Betriebsergebnis (Saldo 1—10)	− 1 504,3	− 2 011,2	−506,9	*−33,7*
12	Finanzergebnis	− 1 784,9	− 1 915,1	−130,2	− *7,3*
13	Sonstiger Aufwand und Ertrag	− 32,2	− 14,2	18,0	*55,9*
	Jahresfehlbetrag (Saldo 11—13)	3 321,4	3 940,5	619,1	*18,6*

[1]) Gerechnet mit ungerundeten Beträgen
[2]) Rundungsausgleich
[3]) Geschätzter Betrag

43.2.2

Ihren gesetzlichen Auftrag, die Aufwendungen durch die Erträge zu decken, kann die Deutsche Bundesbahn schon seit langem nicht mehr erfüllen. Langfristige strukturelle Veränderungen sowie verkehrswirtschaftliche und sozialpolitische Zielsetzungen haben — unter Schwankungen — zu immer größeren Ausgleichszahlungen und Zuschüssen des Bundes geführt, seit dem Jahre 1982 jährlich mehr als 13 000 Mio. DM. Rationalisierungsmaßnahmen konnten insbesondere seit dem Jahre 1982 das Ergebnis zwar vorübergehend verbessern, aber nicht umkehren. Die Situation der Deutschen Bundesbahn ist dadurch gekennzeichnet, daß sich bei stagnierenden Erlösen im Personenverkehr, rückläufigen Erlösen im Güterverkehr und zunehmenden Aufwendungen das wirtschaftliche Ergebnis tendenziell immer mehr verschlechtert.

Zusammenfassend ist festzustellen: Es gibt zwar noch unternehmenspolitische Gestaltungsmöglichkeiten des Vorstandes, diesen sind aber Grenzen gesetzt. Die Deutsche Bundesbahn kann die Probleme bei den gegenwärtigen Rahmenbedingungen aus eigener Kraft nur in einem begrenzten Umfang lösen. Es besteht daher die Gefahr, daß der Bedarf an Zuschüssen aus dem Bundeshaushalt weiter steigt. Die Deutsche Bundesbahn bleibt für die Zukunft eines der großen Risiken für den Bundeshaushalt.

44 Personalwirtschaft

44.1 Allgemeines

Die Deutsche Bundesbahn hat im Jahre 1988 den Personalbestand und den Personalbedarf weiter verringert.

Die Deutsche Bundesbahn hat im Jahre 1988 den Personalbestand um 10 840 Dienstkräfte (4,2 v. H.) und den Personalbedarf um 10 399 Dienstposten (4,1 v. H.) vermindert. Damit war der Rückgang erneut geringfügig stärker als im Vorjahr (4,0 v. H. bzw. 3,7 v. H.). Der Personalbedarf für vorübergehende Maßnahmen zur sinnvollen Beschäftigung des Personalmehrbestandes, der im Vorjahr leicht angestiegen war, hat sich im Jahre 1988 um 1 554 auf 1 183 Dienstposten verringert.

Wie sich bei Prüfungen des Bundesrechnungshofes gezeigt hat, ist allerdings der rechnerische Personalbedarf in einigen Bereichen immer noch überhöht.

44.2 Personalbemessung für die Instandhaltung maschinentechnischer Anlagen

44.2.0

Die im Jahre 1983 bekanntgegebenen Personalbemessungswerte für die Instandhaltung maschinentechnischer Anlagen haben bis zum Jahre 1984 zu einer Reduzierung der Personalzuweisung um rd. 600 auf rd. 2 700 Dienstposten geführt. Darüber hinaus hätten über 400 Dienstposten eingespart werden können, wenn Mängel des Bemessungsverfahrens vermieden worden wären. Da die Deutsche Bundesbahn inzwischen Arbeitsinhalte und Planzeiten für ein neues Verfahren der datenverarbeitungsgestützten Arbeitsvorbereitung detailliert ermittelte, sollte sie diese nun auch als Grundlage für ein sachgerechtes Verfahren zur Personalbemessung nutzen.

44.2.1

Die Deutsche Bundesbahn führt die Instandhaltungsarbeiten an ihren maschinentechnischen Anlagen einschließlich der zugehörigen baulichen Anlagen, Werkzeuge und Geräte im wesentlichen mit eigenem Personal durch. Bis Mitte der 80er Jahre waren die Instandhaltungskräfte für den elektrischen und die für den mechanischen Teil dieser Anlagen jeweils verschiedenen Dienststellen zugeordnet. In beiden Instandhaltungsbereichen wurde der Personalbedarf unter fast ausschließlicher Orientierung am Personalbestand des Vorjahres festgelegt, da taugliche Bemessungswerte fehlten.

Im Jahre 1974 wurde mit der Erarbeitung eines Bemessungsverfahrens für die Instandhaltung des mechanischen Teils der Anlagen begonnen. Zwei Jahre später empfahl eine Unternehmensberatungsgesellschaft, die organisatorische Trennung der beiden Instandhaltungsbereiche durch Bildung von Anlagentechnik-Gruppen aufzuheben und für diese Gruppen insgesamt arbeitswissenschaftlich abgesicherte Bemessungswerte festzulegen. Die Deutsche Bundesbahn folgte dieser Empfehlung teilweise durch Einrichtung der Anlagentechnik-Gruppen, die im Jahre 1985 abgeschlossen war. Im Jahre 1983 gab sie — nur für den mechanischen Bereich — Bemessungswerte bekannt, deren Anwendung in den Jahren 1983 und 1984 zu einem Rückgang der Personalzuweisung um 604 auf 2 714 Kräfte führte. Ein Bemessungsverfahren für den elektrischen Bereich liegt bis heute nicht vor.

Der Bundesrechnungshof hat einen wichtigen Teil der Bemessungswerte für den mechanischen Bereich überprüft und dabei festgestellt, daß zusätzlich 174 Dienstposten — hochgerechnet auf den gesamten mechanischen Bemessungsbereich rd. 400 Dienstposten — hätten eingespart werden können, wenn die Bemessungswerte arbeitswissenschaftlichen Anforderungen entsprochen hätten. Das war insofern nicht der Fall, als zyklisch anfallende Fristarbeiten mit nicht planbaren Instandsetzungsarbeiten verknüpft, pauschale Schätzungen direkt Betroffener zugrunde gelegt sowie einheitliche Arbeitsinhalte und Fristen für Wartungs- und Inspektionsarbeiten nicht vorgegeben worden waren.

Unabhängig von dem Bemessungsverfahren für den Personalbedarf hat die Deutsche Bundesbahn inzwischen ein Verfahren für die datenverarbeitungsgestützte Arbeitsvorbereitung entwickelt und dafür Arbeitsinhalte mit den dazugehörigen Planzeiten detailliert erfaßt. Einzelne Unzulänglichkeiten, wie z. B. ungenaue Zeitzuschläge für Arbeitsvorbereitung, Wegezeiten und Instandsetzung aus Inspektionen, sollen noch beseitigt und die Planzeiten im praktischen Betrieb überprüft werden. Danach beabsichtigt die Deutsche Bundesbahn, aus dem Verfahren der datenverarbeitungsgestützten Arbeitsvorbereitung ein analytisches, arbeitswissenschaftlich befriedigendes Personalbemessungssystem abzuleiten.

44.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die als dringend erkannte Erarbeitung eines Bemessungssystems fast zehn Jahre in Anspruch genommen hat, ohne daß die wesentlichen Ziele erreicht worden sind. So liegt — obwohl die Bildung der Anlagentechnik-Gruppen längst abgeschlossen ist — noch immer kein einheitliches, auch den elektrischen Bereich umfassendes Bemessungssystem vor. Die für den mechanischen Bereich erarbeiteten Bemessungswerte sind zudem arbeitswissenschaftlich nicht haltbar.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das analytische Bemessungsverfahren zügig zu entwickeln, zuvor aber als Sofortmaßnahme 174 Dienstposten, deren Entbehrlichkeit durch seine konkreten Personalbedarfsuntersuchungen feststeht, zurückzuziehen und die Zurückziehung der restlichen rd. 230 Dienstposten alsbald zu prüfen.

44.2.3

Der Vorstand hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt und mitgeteilt, ursächlich für die schleppende und nicht genügend umfassende Erarbeitung des Bemessungssystems sei die unzureichende Personalausstattung der damals für Bemessungsaufgaben zuständigen Zentralstelle gewesen. Nach personeller Verstärkung werde nun mit Nachdruck das Ziel verfolgt, für die Instandhaltung der maschinentechnischen Anlagen ein analytisches, auf dem Verfahren der datenverarbeitungsgestützten Arbeitsvorbereitung aufbauendes Bemessungsverfahren zu entwickeln. Allerdings sei frühestens im Jahre 1992 mit der Einführung zu rechnen, da zuvor die flächendeckende Einführung der datenverarbeitungsgestützten Arbeitsvorbereitung abgewartet werden müsse. Unabhängig davon habe er bei der Personalzuweisung für das Jahr 1989 174 Dienstposten in Abzug gebracht. Darüber hinaus wolle er die zusätzlich vom Bundesrechnunshof vorgeschlagenen Einsparungen baldmöglichst realisieren.

44.2.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte der Vorstand rechtzeitig sicherstellen müssen, daß die Personalbemessung zentral durch eine Stelle mit ausreichender Personalausstattung durchgeführt wird.

Der Vorstand bleibt aufgefordert, ein sachgerechtes Personalbemessungssystem nunmehr zügig zu entwickeln.

45 Dienstpostenbewertung

45.0

Die Deutsche Bundesbahn bewertet den weit überwiegenden Teil aller Beamtendienstposten anhand standardisierter Bewertungsverfahren, die weitgehend eine einheitliche Anwendung der Bewertungsmaßstäbe ermöglichen. Die Bewertungsverfahren können verbessert werden; bei der Beschreibung der Tätigkeiten in den Bewertungskatalogen sollten einzelne heraushebende Merkmale deutlicher gefaßt und die Entscheidungsgründe für die Einstufung dokumentiert werden.

Die Absicht des Vorstandes, insgesamt bis zu 80 Dienstposten von Dienststellenleitern des gehobenen Dienstes in Dienstposten des höheren Dienstes umzuwandeln, begegnet Bedenken.

45.1 Verfahren der Dienstpostenbewertung

45.1.1

Die Deutsche Bundesbahn verfügt über standardisierte Verfahren der Dienstpostenbewertung, mit denen sie etwa 97 v. H. aller Beamtendienstposten erfaßt. Sie hat hierzu entsprechende Bewertungskataloge (z. B. Tätigkeitsverzeichnisse, Bewertungsrichtlinien) erstellt. In diesen nicht erfaßt sind die Dienstposten des höheren Dienstes bei den Zentralen Stellen, den Zentralämtern und den Bundesbahndirektionen sowie Dienstposten für selten vorkommende Aufgaben; sie werden unmittelbar durch die Hauptverwaltung mit Einzelentscheid bewertet.

Rd. 70 v. H. aller Beamtendienstposten werden mit Hilfe von Bewertungsverfahren eingestuft, die auf einer ganzheitlichen Betrachtung der Arbeitsanforderungen beruhen (summarische Dienstpostenbewertung), insbesondere in Aufgabenbereichen ohne oder mit nur unzureichenden bewertungsrelevanten Meß- und Zählgrößen (z. B. im Verwaltungs- und Bürodienst). Weitere rd. 27 v. H. der Beamtendienstposten unterliegen Bewertungsverfahren, bei denen die jeweiligen Bewertungsstufen von zähl- und meßbaren Kenngrößen der Dienstposten (z. B. Fahrzeiten von Zugbegleitern auf unterschiedlichen Zuggattungen) abhängig sind (quasi-analytische Dienstpostenbewertung). Bewertungsverfahren, bei denen die verschiedenen mit der Wahrnehmung eines Dienstpostens verbundenen Anforderungsarten (Fachkönnen, Belastung, Verantwortung, Arbeitsbedingungen) einzeln bewertet und gewichtet werden (analytische Dienstpostenbewertung), wendet die Deutsche Bundesbahn für Dienstposten in der zentralen Hauptverwaltung an.

In einzelnen Bewertungskatalogen sind die Wertigkeiten von Tätigkeiten, die sich über sämtliche Besoldungsgruppen einer Laufbahn oder über mehrere Besoldungsgruppen unterschiedlicher Laufbahnen erstrecken, lediglich durch eine allgemeine Beschreibung von Wertmerkmalen voneinander abgegrenzt. Für die Dienstpostenbewertung besteht so ein zum Teil erheblicher Ermessensspielraum. Dies führte in einzelnen Fällen dazu, daß Bundesbahndirektionen gleiche oder gleichartige Tätigkeiten, z. B. in der Liegenschaftsverwaltung, unterschiedlich den Laufbahnen des mittleren oder des gehobenen Dienstes zuordneten.

Die den Tätigkeitsverzeichnissen und Bewertungsrichtlinien zugrundeliegenden Bewertungsentscheidungen sind im allgemeinen nicht dokumentiert und daher nicht ohne weiteres nachvollziehbar. Allerdings war die Deutsche Bundesbahn in der Lage, die jeweilige Bewertungsentscheidung im nachhinein fundiert zu begründen.

45.1.2

Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, daß die Deutsche Bundesbahn angesichts des hohen Anteils der Dienstposten, die anhand standardisierter Verfahren bewertet werden, Voraussetzungen für eine einheitliche Anwendung der Bewertungsmaßstäbe geschaffen hat. Er hat allerdings darauf hingewiesen, daß der Anteil der durch standardisierte Bewertungsverfahren erfaßten Dienstposten durch Einbeziehung auch von Dienstposten des höheren Dienstes noch — wenn auch nur geringfügig — erhöht werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, allgemein die summarischen Bewertungsverfahren zur genaueren Erfassung der Bewertungsmerkmale mit analytischen Elementen anzureichern und die quasi-analytischen Verfahren durch analytische Vergleichsbewertung abzusichern. Zudem sollte die Deutsche Bundesbahn bei der Definition und Beschreibung der Wertmerkmale im Interesse einer einheitlichen Bewertungspraxis möglichst eindeutige Begriffe verwenden. Schließlich hat der Bundesrechnungshof zur Erhöhung der Transparenz der Bewertungsverfahren empfohlen, künftig die Entscheidungsgrundlagen für die Zuordnung zu den Besoldungsgruppen bereits bei der Entwicklung oder Fortschreibung von Bewertungskatalogen nachvollziehbar zu dokumentieren.

45.1.3

Der Vorstand hat mitgeteilt, er wolle — angesichts anstehender Organisationsmaßnahmen insbesondere in der Mittelinstanz — von der Einführung eines eigenen Bewertungsverfahrens für den höheren Dienst zunächst noch absehen. Er beabsichtige jedoch, im Jahre 1990 u. a. durch die Festlegung vereinfachter Bewertungskriterien einen ersten Schritt in Richtung

auf ein Bewertungsverfahren auch für diesen Bereich zu unternehmen.

Der Anregung des Bundesrechnungshofes, die summarischen Bewertungsverfahren mit analytischen Elementen anzureichern, hat der Vorstand inzwischen durch eine Ergänzung bei geeigneten Tätigkeitsmerkmalen Rechnung getragen. Er hat mitgeteilt, er beabsichtige, bei der eingeleiteten Überarbeitung der Bewertungsverfahren für den Weichensteller-, Fahrdienstleiter-, Zugführer-, Zugschaffner- und Lokomotivführerdienst die quasi-analytischen Bewertungsverfahren durch analytische Vergleichsbewertung abzusichern. Im übrigen habe er bereits begonnen, bewertungsbezogene Veränderungen in den Tätigkeitsverzeichnissen und Bewertungsrichtlinien entsprechend zu dokumentieren und bei der Definition und Beschreibung der Wertmerkmale nach Lösungen zu suchen, mit denen eine möglichst gleichmäßige Anwendung erreicht wird.

45.1.4

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß die angekündigten Maßnahmen alsbald verwirklicht werden. Er wird die weitere Entwicklung beobachten.

45.2 Bewertung von Dienstposten für Dienststellenleiter

45.2.1

Die Dienstposten von Dienststellenleitern bewertet die Deutsche Bundesbahn aufgrund eines Bewertungsverfahrens, das auf den Aufgabenumfang der Dienststellen abstellt (quasi-analytische Dienststellenbewertung). Entsprechend dem so ermittelten Aufgabenvolumen werden die Dienststellen unterschiedlichen Rangklassen zugeordnet, die Bewertungsgrundlage für den Dienstposten des Dienststellenleiters sind.

Im August 1987 beschloß der Vorstand, durch Einstufung von Dienststellen in eine höhere Rangklasse (Rangklasse S) schrittweise bis zu 80 Dienstposten des gehobenen Dienstes in Dienstposten des höheren Dienstes umzuwandeln. Die Höherstufung begründete er mit einer Aufgabenkonzentration bei den Dienststellen, die insbesondere durch den Wegfall der Ämterebene im Rahmen der Neuordnung der regionalen Leitungsebene bewirkt worden sei, sowie mit angestiegenen Beförderungswartezeiten im höheren Dienst.

45.2.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die Aufgabenkonzentration nicht so stark zugenommen, daß eine Höherstufung von Dienstposten im vorgesehenen Umfang gerechtfertigt ist. Die Höherstufungen lassen sich auch nicht mit angestiegenen Beförderungswartezeiten begründen, denn für die Einstufung von Dienstposten können Gründe der Personalfürsorge nicht bestimmend sein.

45.2.3

Der Vorstand hat aufgrund der Darlegungen des Bundesrechnungshofes die beabsichtigten Höherstufungen überprüfen lassen. Dabei hat sich auf der Grundlage der aktuellen Dienststellen- und Arbeitsorganisation sowie der Entwicklung des Geschäftsumfanges ergeben, daß bisher nur 33 der Dienstposten (Stand: April 1989) die Voraussetzung für eine Höherstufung erfüllen.

45.2.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß die Neustrukturierung der Mittelinstanz der Deutschen Bundesbahn und die Schaffung von Großdienststellen — auch künftig — Auswirkungen auf die Dienststellenbewertung haben werden. Er erwartet jedoch, daß der Vorstand seine Entscheidungen zur Dienstpostenbewertung — unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots — ausschließlich an der Wertigkeit der mit den Funktionen verbundenen Anforderungen der Dienstposten ausrichtet.

46 Planung eines Bahnsteiges in Tunnellage

46.0

Die Deutsche Bundesbahn paßte die ursprüngliche Bauplanung einer unterirdischen S-Bahn-Anlage nur teilweise inzwischen geänderten Verkehrsprognosen an, obwohl die Zeit bis zum Baubeginn dazu ausgereicht hätte. Dadurch entstand im Bereich einer Haltestelle ein teilweise zu breiter Tunnel. Aufwendungen von rd. 2,5 Mio. DM hätten vermieden werden können.

46.1

Nach den Planunterlagen eines im Jahre 1973 zwischen einer Großstadt und der Deutschen Bundesbahn abgeschlossenen Herstellungsvertrages für eine unterirdische S-Bahn-Anlage sollte ein zwischen rd. 18 m und 23 m breites und rd. 300 m langes Tunnelbauwerk, zum Teil unter den Betriebsgleisen der Deutschen Bundesbahn, errichtet werden. Ausschlaggebend für die Breite des Tunnels war der zwischen den S-Bahngleisen in einer Kurve liegende Bahnsteig. Die notwendige Bahnsteigbreite wurde im Jahre 1965 in Vorplanungen ermittelt, wobei eine 8,70 m breite Treppenanlage nahe dem östlichen Bahnsteigende in der Bahnsteigmitte und eine 8,75 m breite Treppe am westlichen Bahnsteigende als Zwangspunkte maßgebend waren.

Bis zum Beginn der Arbeiten im Jahre 1977 wurden die Entwurfspläne wesentlich geändert, weil sich das

prognostizierte Verkehrsaufkommen zwischenzeitlich durch die Ergänzung um ein Parkhaus und die Verlegung des Busbahnhofs geändert hatte; zudem sollten die Reisenden durch den Einbau von Fahrtreppen und Aufzügen verkehrsgerechter geführt werden. Die östliche Treppenanlage wurde durch zwei hintereinanderliegende schmalere Anlagen ersetzt, die etwa 3 m weniger Bahnsteigbreite beanspruchen. Am westlichen Bahnsteigende wurden teilweise statt fester Treppen Fahrtreppen vorgesehen, im übrigen aber die Gesamtbreite der Treppenanlage beibehalten. Die Bahnsteigabmessungen und damit die Tunnelbreitenmaße blieben unverändert.

46.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, daß nach der Änderung der prognostizierten Reisendenströme die Treppenanlagen nur teilweise, die Bahnsteigbreiten sowie die Trassierung der beiden Gleise überhaupt nicht angepaßt wurden. Da die Bahnsteigbreite die Baukosten besonders im Tunnelbereich erheblich beeinflußt, wäre auf sorgfältige Dimensionierung besonders zu achten gewesen.

Die in der Bahnsteigmitte erreichbare Reduzierung der Bahnsteigbreite um etwa 3 m wäre auch im Vergleich zu anderen S-Bahn-Bahnsteigen möglich gewesen, da vergleichbar breite Bahnsteige in derselben Stadt bis zu sechsmal höhere Verkehrsaufkommen ohne Schwierigkeiten aufnehmen. Weitere Einsparungen wären durch eine Verschmälerung der Treppenanlage am westlichen Bahnsteigende möglich gewesen, da durch den Einbau von Fahrtreppen die Leistungsfähigkeit erheblich gesteigert wurde. Diese Möglichkeit wurde nicht in Erwägung gezogen.

Der Vorstand hat eine überarbeitungsbedürftige Vorplanung ungeprüft als Bauplanung übernommen, obwohl sich die Verkehrsbeziehungen weiterentwickelten.

Wäre die Planung vollständig den geänderten Verkehrsprognosen angepaßt worden, hätten Kosten in Höhe von rd. 2,5 Mio. DM vermieden werden können.

46.3

Der Vorstand hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom Vorstand, daß er immer dann, wenn zwischen Planungs- und Ausführungszeitraum ein größerer Abstand liegt, die Planungsgrundlagen über den in den Dienstvorschriften festgelegten Umfang hinaus besonders sorgfältig überprüft. Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes ist in diesen Fällen die Gefahr besonders groß, daß die vom Planungsträger nicht beeinflußbare externe Entwicklung auch die allgemeinen Planungsvoraussetzungen verändert hat.

47 Zweigleisiger Ausbau einer eingleisigen Hauptbahn

47.0

Die Deutsche Bundesbahn unterließ es, bei dem zweigleisigen Ausbau einer Strecke technisch weniger aufwendige Möglichkeiten ausreichend zu untersuchen. Um dennoch die Ausbaukosten in Grenzen zu halten, nahm sie einen gegenüber dem Regelausbau verringerten Gleisabstand in Kauf, der nur bei zwingenden Gründen, z. B. extrem hohen Kosten, zulässig ist. Aufgrund falscher Veranschlagung erkannte die Deutsche Bundesbahn nicht, daß die Mehrkosten für den vollwertigen Ausbau mit 2,5 Mio. DM nur etwa 4 v. H. der Herstellsumme von etwa 60 Mio. DM betragen hätten. Deshalb wäre der zweigleisige Ausbau — soweit überhaupt sinnvoll — mit Regelgleisabstand richtig gewesen.

47.1

Eine Bundesbahndirektion baute eine von Personen- und Güterzügen befahrene, 52 km lange Hauptbahn mit Ausnahme eines kurzen Tunnel- und Hangabschnittes zur Leistungssteigerung zweigleisig aus. Anlaß war eine Zuwendung, die das betroffene Land zur Verbesserung des Nahverkehrs zugesagt hatte. Die Deutsche Bundesbahn wollte darüber hinaus langfristig auch die für sie nachteiligen Auswirkungen vermindern, die sich aus der möglichen Schiffbarmachung eines parallel fließenden Stromes und dem autobahnartigen Ausbau einer daneben verlaufenden Bundesstraße ergeben.

47.1.1

Die Bundesbahndirektion hatte sich für den fast durchgehend zweigleisigen Ausbau entschieden, da sie glaubte, nur so im Personennahverkehr einen Taktfahrplan in eine nahegelegene ausländische Großstadt einrichten zu können. Einfachere und wesentlich kostengünstigere Alternativen wie eine Verbesserung der signaltechnischen Streckeneinteilung der eingleisigen Strecke hatte sie jedoch unzulänglich untersucht.

47.1.2

Der Streckenunterbau war im vorigen Jahrhundert weitgehend für zwei Gleise mit einem Gleisabstand von 3,50 m hergestellt worden. Die heute geltende Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO), eine Rechtsverordnung, schreibt jedoch bei umfassenden Umbauten grundsätzlich einen Gleisabstand von mindestens 4,00 m vor, der nur aus zwingenden Gründen, wie z. B. bei ungewöhnlich hohen Kosten infolge von Tunneln, Brücken und Hangbahnen mit beiderseitigen Stützmauern, bis auf 3,75 m verringert werden darf. Streckengleisabstände unter 3,75 m sind nach der Rechtsverordnung bei Neu- und Umbauten unter keinen Umständen zulässig.

Im Rahmen von Baumaßnahmen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz (EKrG) wurden noch während des zweigleisigen Ausbaus der Hauptbahn sieben Brücken fertiggestellt, die für den Regelgleisabstand von 4,00 m ausgelegt sind. Bei dem Ausbau der Strecke begnügte sich die Bundesbahndirektion — auch auf den sieben Brücken — mit einem Gleisabstand von 3,75 m, da sie hoffte, so die Maßnahme kostengünstig verwirklichen zu können. Ebenfalls aus Kostengründen wurde bei einer Flußbrücke, auf der ein parallel zum Streckengleis verlegtes und bei Zugfahrten früher unbesetztes Rangiergleis nun ebenfalls als Streckengleis genutzt wird, ein Gleisabstand von 3,50 m belassen.

Nach der Veranschlagung waren für die Verlegung des zweiten Streckengleises mit 3,75 m Gleisabstand rd. 7 Mio. DM für Änderungen an 21 vorhandenen Brücken aufzuwenden. Dieser Betrag hätte sich nach der Berechnung der Bundesbahndirektion um etwa 1 Mio. DM erhöht, wenn die Widerlager der Brücken für einen Gleisabstand von 4,00 m geändert worden wären. Die Herstellkosten des gesamten zweigleisigen Streckenausbaus wurden mit 47 Mio. DM veranschlagt, von denen 37,5 Mio. DM durch die Zuwendungen des Landes gedeckt waren. Insgesamt glaubte die Bundesbahndirektion durch die Unterschreitung des Regelgleisabstandes rd. 10 Mio. DM zu sparen.

Die Hauptverwaltung stimmte dem Antrag der Bundesbahndirektion, den Gleisabstand von 4,00 m auf 3,75 m herabsetzen zu dürfen, zu und erteilte den Auftrag, der Bauplanung den verringerten Gleisabstand zugrunde zu legen und alle weiteren sich ergebenden Einsparungsmöglichkeiten zu nutzen. Die Zustimmung des Verwaltungsrates zum zweigleisigen Ausbau mit 3,75 m Gleisabstand wurde vom Vorstand u. a. mit der Begründung beantragt, daß es bei 3,75 m Gleisabstand noch möglich sei, die zusätzlichen Überbauten für das zweite Gleis auf den vorhandenen Widerlagern ohne deren Änderung aufzulegen. Bei einem Gleisabstand von 4,00 m müßten alle Widerlager geändert werden. Dies würde einen unvertretbaren Aufwand erfordern. Nach Zustimmung des Verwaltungsrates genehmigte auch der Bundesminister den Ausbau im geplanten Umfang.

47.2

47.2.1

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Deutsche Bundesbahn es bei der Planung versäumte, in ausreichendem Umfang die vorhandene und die notwendige Leistungsfähigkeit der eingleisigen Strecke abschnittsweise zu untersuchen und daraus die erforderlichen Maßnahmen für die Einführung eines Taktverkehrs herzuleiten. Durch eine Verbesserung der signaltechnischen Streckeneinteilung in fahrdynamisch bestimmte Zugfolgeabschnitte hätte es zumindest auf lange Zeit genügt, die Strecke allenfalls auf 30 der insgesamt 52 km Länge zweigleisig auszubauen, da die Streckenbelastung mit der Entfernung von der Großstadt abnimmt. Dies wird dadurch bestätigt, daß zwar seit Einführung des Taktverkehrs im Sommer 1987 eine teilweise Verlagerung des öffentlichen Personennahverkehrs in den Zug durch Einschränkung des Busverkehrs erreicht wurde, aber eine Verlagerung des Individual- oder Güterverkehrs auf die Eisenbahn in nennenswertem Umfang nicht erkennbar ist. Im übrigen ist die Leistungsfähigkeit der zweigleisigen Strecke in dem von der Großstadt entfernteren Abschnitt nur unwesentlich höher als die einer signaltechnisch optimierten eingleisigen Strecke, da beim Ausbau die Streckeneinteilung für die Zugfolge verschlechtert wurde.

47.2.2

Der Bundesrechnungshof hat weiterhin beanstandet, daß die Deutsche Bundesbahn die Mehrkosten, die bei 4,00 m Gleisabstand entstanden wären, gegenüber den Genehmigungsstellen nicht zutreffend ermittelt und begründet hat. Nach seinen auf der Basis der Angaben der Deutschen Bundesbahn angestellten Ermittlungen hätten die Mehrkosten statt 10 Mio. DM nur etwa 2,5 Mio. DM betragen. Der vom Vorstand gegenüber dem Verwaltungsrat als Begründung angegebene angeblich unvertretbare Aufwand für den regelgerechten Ausbau der 21 Brücken kann mit etwa 1 Mio. DM nicht entscheidend sein.

Auch die Gesamtveranschlagung war fehlerhaft, da z. B. die Bundesbahndirektion Eigenleistungen nur unvollständig berücksichtigte und die Beistellung von Altstoffen mit erheblich zu niedrigen Beträgen ansetzte. Die Baukosten werden deshalb nicht — wie veranschlagt — 47 Mio. DM, sondern etwa 60 Mio. DM betragen. Dazu kommen weitere 2 Mio. DM für die Beseitigung des EBO-widrigen Engpasses auf der Brücke über den Fluß.

Der Bundesrechnungshof hat die ungenaue Veranschlagung beanstandet. Durch sie wurde verschleiert, daß die Mehrkosten für den Regelausbau, der im übrigen dort praktiziert wurde, wo Mittel nach dem EKrG bereitgestellt wurden, lediglich 4 v. H. der tatsächlichen Herstellkosten betragen und damit noch im Rahmen der Veranschlagungsgenauigkeit gelegen hätten. Damit sind die nach der EBO für eine Abweichung vom Regelgleisabstand notwendigen zwingenden Gründe nicht gegeben.

Der Verstoß gegen die EBO durch den Engpaß auf der Flußbrücke hätte ohnehin nicht toleriert werden dürfen. Der auf einzelnen Brücken realisierte Regelgleisabstand verdeutlicht das Fehlen einer einheitlichen Konzeption.

Zudem wird das Unterschreiten des Regelgleisabstandes beim Eintreten des langfristig erhofften Verkehrsumfanges zu betrieblichen Schwierigkeiten, z. B. bei Lademaßüberschreitungen, führen. Durch die verfehlte Sparmaßnahme ist es noch schwieriger geworden, das eigentliche Ziel der Ausbaumaßnahme zu erreichen, wesentliche Teile des auf der Wasserstraße und Straße erwarteten Mehrverkehrs auf die Schiene zu leiten.

47.3

47.3.1

Der Vorstand hat die Mängel bei der Planung, insbesondere das Fehlen von Leistungsuntersuchungen, die Erkenntnisse über den notwendigen Ausbauumfang ergeben hätten, bestätigt. Er hat daraufhin allgemein den Planungsablauf bei Baumaßnahmen neu geordnet, um alle Entscheidungen überschaubar und nachvollziehbar zu machen.

47.3.2

Der Vorstand erwartet nunmehr einen Gesamtaufwand — ohne Änderung des Gleisabstandes auf der Brücke über den Fluß — in Höhe von 57 bis 58 Mio. DM; er hat damit einen Veranschlagungsfehler von etwa 10 Mio. DM anerkannt. Insbesondere seien die Eigenleistungen pauschal zu niedrig veranschlagt. Er habe deshalb veranlaßt, daß künftig allgemein die Eigenleistungen detailliert zu veranschlagen sind.

Die Herstellung eines Gleisabstandes von 3,75 m hält er dagegen für gerechtfertigt, da auch Mehrkosten von eventuell nur 2,5 Mio. DM unverhältnismäßig hoch seien.

Betriebliche Einschränkungen, die nicht akzeptabel seien, würden durch den geringeren Gleisabstand nicht eintreten.

Der auf der Brücke über den Fluß entstandene Gleisabstand der Streckengleise von 3,50 m sei aus Kostengründen zunächst belassen worden und solle bei der nächsten Brückenerneuerung bereinigt werden.

47.4

Es ist richtig, daß aus Kostengründen vom Regelabstand abgewichen werden darf; die Gründe müssen aber nach der EBO zwingend sein. Der Bundesrechnungshof sieht dies hier wegen der — gemessen an der Gesamtinvestition — geringen Einsparung nicht als gegeben an. Er ist der Ansicht, daß der eingeschränkte Gleisabstand im Falle der vollen Übernahme des langfristig erwarteten Güterverkehrs zu betrieblichen Behinderungen führen wird, die es zusätzlich erschweren werden, der Konkurrenz der anderen Verkehrsträger auf Dauer zu begegnen.

Der Vorstand bleibt jedenfalls aufgefordert, bei Maßnahmen zur Kostensenkung die Einflußgrößen richtig und umfassend zu berücksichtigen.

48 Planung, Durchführung und Erfolgskontrolle von Datenverarbeitungsvorhaben

48.0

Die Deutsche Bundesbahn hat von zehn Datenverarbeitungsvorhaben, die nach dem Datenverarbeitungsplan des Jahres 1985 hohe Priorität besaßen und spätestens am Ende des Jahres 1985 abgeschlossen sein sollten, lediglich eines planmäßig verwirklicht und eingeführt. Planung, Durchführung und Erfolgskontrolle der Vorhaben waren unzulänglich.

48.1

Der Prüfungsdienst der Deutschen Bundesbahn hat von den über 400 im Datenverarbeitungsplan des Jahres 1985 der Deutschen Bundesbahn ausgewiesenen Datenverarbeitungsvorhaben zehn untersucht, die nach Auffassung des Vorstandes hohe Priorität gegenüber den anderen Vorhaben besaßen und bis zum Ende des Jahres 1985 abgeschlossen sein sollten. Dabei wurde festgestellt, daß lediglich ein Vorhaben planmäßig abgeschlossen und eingeführt worden war. Neun Vorhaben mit einem geplanten Investitionsvolumen von insgesamt fast 30 Mio. DM wurden mit erheblicher Verzögerung abgeschlossen, abgebrochen oder befinden sich bis heute noch immer im Entwicklungsstadium.

Die Verpflichtung, spätestens zwölf Monate nach Einführung des jeweiligen Verfahrens dem bei der Hauptverwaltung eingerichteten Datenverarbeitungsausschuß die erzielten Erfolge mitzuteilen und Abweichungen zu begründen, wurde nicht vollständig beachtet.

48.2

Der Prüfungsdienst hat die Bearbeitung der Vorhaben als schleppend und unzulänglich beanstandet und die Ursachen hauptsächlich in Planungsmängeln gesehen, was am Beispiel der nachfolgend geschilderten Vorhaben deutlich gemacht wird.

48.2.1

Das Vorhaben „Fahrzeitenberechnung" aus dem Jahre 1974 mit einem geplanten Investitionsvolumen von 514 000 DM sollte bis zum Jahre 1979 abgeschlossen werden. Aufgrund fehlender Programmierkapazität wurde das Vorhaben erst im Jahre 1981 — und auch nur teilweise — verwirklicht. Mit dem fehlenden Teilprojekt „Ermittlung der Grenzlasten" wurde im Jahre 1982 begonnen, es mußte aber wiederum teilweise zurückgestellt werden, weil für die Aufgabenstellung notwendige Vorschriften überarbeitet werden mußten. Das Teil-Vorhaben wurde schließlich Ende 1986 abgebrochen.

48.2.2

Mit dem Vorhaben „EDV-unterstützte Arbeitsvorbereitung bei elektrotechnischen Dienststellen" in der Größe eines geplanten Investitionsvolumens von 7,4 Mio. DM wurde im Jahre 1984 begonnen, es sollte bis Ende des Jahres 1985 abgeschlossen sein. Abstimmungserfordernisse mit der Personalvertretung über eine generelle Freigabe der einzusetzenden Geräte und andere Umstände führten zu einer vorübergehenden Unterbrechung der Beschaffung. Aufgrund der

Verzögerungen ist der Abschluß nunmehr erst für Ende des Jahres 1990 vorgesehen.

48.2.3

Das Vorhaben „EDV-Einsatz bei den Generalvertretungen" wurde mit einem geplanten Investitionsvolumen von 5,5 Mio. DM Anfang des Jahres 1983 eingeleitet und war erst zum Ende des Jahres 1988 abgeschlossen. Die Verzögerungen beruhten u. a. darauf, daß ursprünglich der Einsatz von mittlerer Datentechnik geplant war, später jedoch der Einsatz von Arbeitsplatzcomputern vorgesehen wurde. Darüber hinaus gab es Umplanungen in der fachlichen Aufgabenstellung. Der Einführungsaufwand für das Vorhaben wurde unterschätzt.

48.2.4

Das Vorhaben „EDV-unterstützte Arbeitsvorbereitung bei maschinentechnischen Dienststellen" mit einem geplanten Investitionsvolumen von 10,9 Mio. DM sollte ursprünglich innerhalb des Jahres 1985 abgewickelt sein. Der Zeitbedarf wurde erheblich unterschätzt. Der Abschluß des Vorhabens ist nunmehr für Mitte des Jahres 1991 vorgesehen.

48.2.5

Das Vorhaben „Bildschirmberichtigung der Triebfahrzeugdaten" wurde nach einem Aufwand von zehn Mannmonaten zunächst unterbrochen und Ende des Jahres 1986 ganz eingestellt. Die Prüfung verschiedener technischer Lösungsvarianten ergab, daß eine erfolgversprechende Lösung über einen längeren Zeitraum hinweg nicht erreichbar gewesen wäre. Vom geplanten Investitionsvolumen in Höhe von 324 000 DM sind 76 000 DM ausgegeben worden. Ein Teil der Ergebnisse des abgebrochenen Vorhabens soll in einem anderen Projekt verwendet werden.

48.2.6

Der Prüfungsdienst hat es als zweifelhaft angesehen, ob der Nutzen einzelner Vorhaben in einem angemessenen Verhältnis zum Entwicklungsaufwand stand. Die von verschiedenen Vorhaben erwarteten Personaleinsparungen wurden erheblich zu hoch eingeschätzt. So wird für das Vorhaben „EDV-unterstützte Arbeitsvorbereitung bei elektrotechnischen Dienststellen" statt der ursprünglich angenommenen Einsparung von 340 nur noch eine Einsparung von 150 Dienstposten erwartet. Da die Vorkalkulationen lediglich Prognosen darstellen und Nachkalkulationen bisher nur zu einem einzigen der untersuchten Vorhaben vorliegen, hat der Prüfungsdienst die Frage aufgeworfen, ob die bei der Genehmigung der Vorhaben erwarteten Erfolge überhaupt eintreten.

48.3

Der Prüfungsdienst hat eine straffere Planung, Durchführung und Erfolgskontrolle der Datenverarbeitungsvorhaben für dringend geboten angesehen und den Vorstand der Deutschen Bundesbahn zu entsprechenden Schritten aufgefordert. Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des Prüfungsdienstes.

48.4

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat die Feststellungen grundsätzlich anerkannt, jedoch geltend gemacht, daß in mehreren Fällen die Anforderungen nicht vollständig waren oder eine Neukonzeption erforderlich schien. Fehlende Programmierkapazität sowie der Ausfall und häufige Wechsel von Projektmitarbeitern seien mitursächlich für die Terminüberschreitungen gewesen. Der zeitliche Aufwand für die Durchführung der Vorhaben sei unterschätzt worden. Aus der Untersuchung von zehn Vorhaben könne jedoch nicht auf alle Vorhaben des Datenverarbeitungsplanes geschlossen werden.

Der Vorstand hat zugesagt, die Planungs- und Kontrollmechanismen bei der Projektdurchführung zu verbessern. Er habe schon im Sommer 1988 entschieden, den Bereich Organisation und Datenverarbeitung um den Schwerpunkt Projektkontrolle zu erweitern.

48.5

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß Planung, Durchführung und Erfolgskontrolle der Datenverarbeitungsvorhaben verbessert werden. Der Vorstand wird seine bereits eingeleiteten Bemühungen fortzusetzen haben.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter verfolgen.

Deutsche Bundespost

Stand der Entlastung durch den Verwaltungsrat

(§ 19 Abs. 5 Postverwaltungsgesetz — PostVwG —)

Der Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost hat den Prüfungsbericht 1988 des Bundesrechnungshofes mit dessen Stellungnahme zum Jahresabschluß 1986 in seiner Sitzung am 10. März 1989 behandelt und dem Bundesminister gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 19 Abs. 5 des Gesetzes über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (PostVwG) für das Haushaltsjahr 1986 Entlastung erteilt.

49 Jahresabschluß

49.1 Haushaltsrechnung 1987

Einnahmen und Ausgaben in der Haushaltsrechnung schließen mit folgenden Summen ab:

— bei Betrieb	55 121 924 037,60 DM
— bei Anlage	33 024 228 722,25 DM
Gesamtabschluß	88 146 152 759,85 DM

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen haben für das Haushaltsjahr 1987 keine Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in der Haushaltsrechnung und in den Büchern aufgeführt sind. Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft worden sind, waren sie ordnungsgemäß belegt.

49.2 Bilanzen

Die Deutsche Bundespost erstellt vier Teilbilanzen und faßt sie in einer Gesamtbilanz zusammen. Die Teilbilanz des Post- und Fernmeldewesens ist die eigentliche Betriebsbilanz; die Teilbilanzen für das Postgirovermögen, das Postsparkassenvermögen und die „Durchlaufenden Gelder" sind lediglich Geldbestandsnachweise ohne Sachanlagen und Eigenkapital.

Gesamtbilanz der Deutschen Bundespost zum 31. Dezember 1987 (Beträge in Mio. DM)*)

Aktiva	1985	1986	1987	Passiva	1985	1986	1987
Sachanlagen	91 563,0	99 473,8	107 054,2	Eigenkapital	32 275,4	35 874,1	39 143,7
Finanzanlagen	3 755,6	3 758,6	3 803,7	Rücklagen	9 150,0	9 150,0	9 150,0
Umlaufvermögen	5 866,8	5 971,6	7 861,3	Rückstellungen	410,0	393,4	516,2
Rechnungsabgrenzung	1 403,7	1 514,2	1 584,1	Verbindlichkeiten	36 554,2	38 890,4	45 975,0
				Verpflichtungen gegenüber den Postbankdiensten	19 702,1	22 063,5	21 532,7
				Rechnungsabgrenzung	898,7	1 077,3	1 282,8
				Gewinn	3 598,7	3 269,5	2 702,9
Teilbilanz P- und F-Wesen	102 589,1	110 718,2	120 303,3	Teilbilanz P- und F-Wesen	102 589,1	110 718,2	120 303,3
Sonstiges Vermögen (übrige Teilbilanzen)	38 043,6	37 774,2	42 006,3	Sonstige Verpflichtungen (übrige Teilbilanzen)	38 043,6	37 774,2	42 006,3
Gesamtbilanz	140 632,7	148 492,4	162 309,6	Gesamtbilanz	140 632,7	148 492,4	162 309,6

*) Abweichungen bei den Summen — auch in den folgenden Zusammenstellungen — beruhen auf Rundung

Bei den Sachanlagen stiegen die Zugänge (Investitionen) im Jahre 1987 mit 17 570,9 Mio. DM im Vergleich zu den Vorjahren wiederum an, wie folgende Gegenüberstellung zeigt:

Zugänge in den Jahren

	1984	1985	1986	1987
	— in Mio. DM —			
Grundstücke und Gebäude	209	180	236	103
Fernmeldeanlagen	7 790	9 117	9 452	9 495
Andere Anlagen	267	321	424	451
Anlagen im Bau und Anzahlungen auf Anlagen	6 306	6 902	6 881	7 522
insgesamt	14 572	16 520	16 993	17 571

Von den Zugängen bei den „Anlagen im Bau und Anzahlungen auf Anlagen" entfielen im Jahre 1987 rd. 5 698 Mio. DM auf Fernmeldeanlagen, so daß hierfür insgesamt 15 193 (Vorjahr 14 688) Mio. DM aktiviert worden sind.

In den Zugängen sind Eigenleistungen von 2 298 (Vorjahr 2 172) Mio. DM enthalten.

Die Deutsche Bundespost stellte im Jahre 1987 die bei den Direktionen geführten Bestandsnachweise für Gebäude von Karteien auf datenverarbeitungsgestützte Dateien um. Als Folge der dabei durchgeführten Überprüfung der Bestandsdaten mußten rd. 1 856 Mio. DM vom Bilanzkonto „Gebäude und andere Bauten" auf das Bilanzkonto „Anlagen im Bau/Anzahlungen" umgebucht werden, weil für die entsprechenden Gebäude die folgenden vorgeschriebenen Voraussetzungen für ihren Ausweis im Bilanzkonto „Gebäude und andere Bauten" fehlten:

- Alle Herstellungs- oder Anschaffungskosten müssen in der endgültigen Höhe feststehen.
- Die Hochbauabteilung der Direktion muß die kassenmäßige Abrechnung (Rechnungslegung) des Bauvorhabens durchgeführt haben.

Die Direktionen haben insoweit bei der Führung der Karteien und Konten nicht sorgfältig gearbeitet.

Trotz des vor der Berichtigung erheblich zu hohen Bestandes im Bilanzkonto „Gebäude und andere Bauten" hat die Deutsche Bundespost in der Vergangenheit — von Einzelfällen abgesehen — auf Gebäude und andere Bauten keine zu hohen Abschreibungen vorgenommen. Abschreibungen wurden von den Direktionen erst vorgenommen, wenn die Bauvorhaben kassenmäßig abgerechnet waren. Damit erfolgten Abschreibungen in aller Regel nur auf solche Bauten, die zu Recht in diesem Bilanzkonto ausgewiesen waren.

Durch die Berichtigungsbuchungen veränderten sich die beiden Bilanzposten wie folgt:

	31. Dezember 1986	31. Dezember 1987
	(in Mio. DM)	
Gebäude und andere Bauten	14 027,1	12 333,8
Anlagen im Bau (Unterkonto Gebäude)	2 956,6	5 820,6

Betragsmäßig entfiel somit am 31. Dezember 1987 etwa ein Drittel der Buchwerte auf im Bau befindliche Gebäude. Dieser unverhältnismäßig hohe Anteil ist darauf zurückzuführen, daß auch bereits in Betrieb genommene Gebäude so lange als Anlagen im Bau geführt werden, bis die oben angeführten Voraussetzungen für die Umbuchung gegeben sind. Zwischen Nutzungsbeginn und Umbuchung liegen — insbesondere bei Großprojekten — oft mehrere Jahre.

Solange die genutzten Gebäude noch als „Anlagen im Bau" geführt werden, erfolgen keine Abschreibungen, obwohl diese nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen vom Nutzungsbeginn an vorzunehmen wären. Die auf die Zeit vom Nutzungsbeginn bis zur Umbuchung entfallenden Abschreibungsbeträge werden erst zu Lasten des Ergebnisses des Jahres der Umbuchung in einer Summe gebucht, wodurch Aufwendungen zeitlich verlagert und in den Bilanzen die Gebäudewerte insgesamt und damit das Eigenkapital um viele Millionen DM zu hoch ausgewiesen werden.

Der Bundesrechnungshof regt insbesondere wegen des Umfanges der umzubuchenden Beträge an, das Verfahren zu ändern. Das dürfte mit der neuen Bestandsdatei ohne Schwierigkeiten durchzuführen sein.

Im einzelnen wird der Bundesminister gebeten:

- Durch eine Sondererhebung festzustellen, welche bereits genutzten Gebäude in den Dateien noch als „Anlagen im Bau" geführt werden; die so ermittelten Buchwerte sollten um die unterbliebenen Abschreibungen gekürzt und auf das Bestandskonto Gebäude umgebucht werden.
- Die Abschreibungen künftig vom Nutzungsbeginn an vorzunehmen und die eventuellen Abweichungen zwischen den Buchwerten bei Nutzungsbeginn und den laut Rechnungslegung endgültigen Kosten durch Zuschreibung oder außerplanmäßige Abschreibungen auszugleichen.
- Die Ursachen für die insbesondere bei Großprojekten lange Zeitspanne zwischen Nutzungsbeginn und Rechnungslegung soweit wie möglich zu beseitigen.

Der weitaus größte Teil der Finanzanlagen — mit nahezu unverändert rd. 3 500 Mio. DM — sind die für Wohnungsbauten für das Postpersonal gewährten Darlehen.

Das in der Bilanz ausgewiesene Eigenkapital erhöhte sich um den Vorjahresgewinn von rd. 3 269 Mio. DM.

Die Rückstellungen enthalten 144,5 Mio. DM für den Verlust des TV-SAT 1.

Die Veränderungen in der Kapitalstruktur zeigt folgende Tabelle:

	Jahresende		
	1985	1986	1987
Eigenkapital (Mio. DM)	45 124,1	48 393,7	51 096,5
Fremdkapital (Mio. DM)	57 465,0	62 324,5	69 206,8
Gesamtkapital (Mio. DM)	102 589,1	110 718,2	120 303,3
Anteile Eigenkapital am Gesamtkapital (v. H.)	*44,0*	*43,7*	*42,5*

Das Eigenkapital umfaßt das ausgewiesene Eigenkapital, die Rücklagen und den Gewinn. Das Gesamtkapital entspricht der Bilanzsumme der Teilbilanz für das Post- und Fernmeldewesen.

Das Eigenkapital nahm trotz des Anstiegs der absoluten Zahlen erneut anteilmäßig ab.

Die nachstehenden Kapitalrechnungen sind aus den Haushaltsrechnungen abgeleitet.

Kapitalverwendung	1985	1986	1987	Kapitalaufbringung	1985	1986	1987
(Beträge in Mio. DM)							
Sachanlagen	16 408	17 026	17 570	Eigenmittel	12 522	12 740	13 352
Finanzanlagen	172	127	182	Finanzanlagen	105	124	137
Umlaufvermögen	666	428	1 928	Kapitalmarktmittel [1]	8 889	10 214	10 064
Aktive Rechnungsabgrenzung	54	155	128	Passive Rechnungsabgrenzung	143	179	205
Schuldentilgung [1]	4 420	5 515	3 962	Stichtagsverbindlichkeiten [3]	61	—	12
Stichtagsforderungen [2]	—	6	—				
	21 720	23 257	23 770		21 720	23 257	23 770

[1] Einschließlich Gelder aus Postbankdiensten
[2] Saldiert mit Stichtagsverbindlichkeiten
[3] Saldiert mit Stichtagsforderungen

Die Eigenmittel bestehen im wesentlichen aus den Abschreibungen und dem Gewinn.

Die Nettoneuverschuldung (Kapitalmarktmittel ./. Schuldentilgung) betrug 1985 rd. 4 469 Mio. DM, 1986 rd. 4 699 Mio. DM und 1987 rd. 6 102 Mio. DM.

49.3 Gewinn- und Verlustrechnung

Gewinn- und Verlustrechnung	1985 Mio. DM	1986 Mio. DM	Veränderung gegenüber 1985 v.H.*)	1987 Mio. DM	Veränderung gegenüber 1986 v.H.*)
Erträge					
Umsatzerlöse Postwesen	14 952,3	15 166,4	*+ 1,7*	15 766,0	*+ 3,9*
Umsatzerlöse Fernmeldewesen	32 919,9	34 470,8	*+ 4,7*	36 280,9	*+ 5,3*
Zu aktivierende Eigenleistungen	2 143,2	2 172,1	*+ 1,3*	2 297,7	*+ 5,8*
Sonstige Erlöse und Erträge	702,4	740,2	*+ 5,3*	777,3	*+ 5,0*
Gesamtertrag	50 717,8	52 549,5	*+ 3,6*	55 121,9	*+ 4,9*
Aufwendungen					
Personal	23 739,0	24 821,5	*+ 4,6*	25 918,1	*+ 4,4*
Sachaufwendungen für Betriebsführung und Unterhaltung	6 808,0	6 828,7	*+ 0,3*	7 598,4	*+11,3*
Verzinsung von Postsparguthaben	1 197,3	1 096,3	*− 8,4*	1 023,7	*− 6,6*
Abschreibungen auf das Sachanlagevermögen	8 123,6	8 910,9	*+ 9,7*	9 814,3	*+10,2*
Zinsen u. ä. für Fremdkapital	2 461,3	2 668,2	*+ 8,4*	2 833,6	*+ 6,2*
Sonstige Aufwendungen	210,9	187,6	*−11,1*	240,4	*+24,7*
Zwischensumme	42 540,1	44 513,2	*+ 4,6*	47 428,5	*+ 6,5*
Ablieferung an den Bund	4 578,9	4 766,8	*+ 4,1*	4 990,6	*+ 4,7*
Gesamtaufwendungen	47 119,0	49 280,0	*+ 4,6*	52 419,1	*+ 6,4*
Jahresüberschuß	3 598,8	3 269,5	*− 9,1*	2 702,9	*−17,3*
Entnahmen aus Rücklagen	—	—		—	
Einstellungen in Rücklagen	—	—		—	
Bilanzgewinn	3 598,8	3 269,5		2 702,9	

*) Gerechnet aus den ungerundeten Beträgen

49.3.1 Erträge

Die Umsatzerlöse im Postwesen stiegen im Jahre 1987 vor allem infolge eines um 4,8 (Vorjahr 3,7) v. H. höheren Verkehrsaufkommens. Die Nachfrage stieg in allen Teildienstzweigen.

Im Briefdienst, der mit einem Verkehrsanteil von 65,1 v. H. den Unternehmensbereich weitgehend bestimmt, fiel die Zuwachsrate mit + 0,1 (Vorjahr + 5,3) v. H. am schwächsten aus. Der Päckchendienst blieb mit + 3,0 (Vorjahr + 7,7) v. H. weiter im Aufwärtstrend. Im Paketdienst hat sich die seit dem Jahre 1983 rückläufige Nachfrage erstmals wieder mit einer Steigerungsrate von 3,6 (Vorjahr — 1,9) v. H. belebt. Auch im Postzeitungsdienst stieg das Verkehrsvolumen um 1,1 (Vorjahr + 1,0) v. H. erneut an.

Im Fernmeldewesen nahmen die Verkehrsleistungen in allen Teildienstzweigen zu, insgesamt um 7,2 (Vorjahr 5,7) v. H. Der diesen Unternehmensbereich mit einem Verkehrsanteil von 82,9 v. H. bestimmende Fernsprechdienst erreichte eine wiederum gestiegene Zuwachsrate von 4,8 (Vorjahr 3,8) v. H. Beachtliche Zuwachsraten ergaben sich auch für den Telegrafendienst mit + 16,3 (Vorjahr + 12,1) v. H. und für die übrigen Fernmeldedienste mit + 24,4 (Vorjahr + 24,6) v. H. Für den Anstieg der Verkehrsmenge und der Erträge aus Fernsprechgebühren (rd. 1 576 Mio. DM) war von wesentlicher Bedeutung, daß die Zahl der Hauptanschlüsse wie im Vorjahr um rd. 0,8 Millionen zunahm.

Der Anteil des Fernmeldewesens an den gesamten Umsatzerlösen stieg um 0,3 (Vorjahr 0,6) v. H. auf insgesamt 69,7 (Vorjahr 69,4) v. H. an.

49.3.2 Aufwendungen

Der Aufwand für die Bezüge des aktiven Personals stieg von 17 502 Mio. DM auf 18 165 Mio. DM, d. s. 3,8 (Vorjahr 4,1) v. H. Die gesamten Personalaufwendungen nahmen dagegen um 4,4 (Vorjahr 4,6) v. H. zu. Ursächlich hier für war u. a., daß sich die Beihilfen und Unterstützungen um 10,3 v. H., die Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen um 6,4 v. H. und die Aufwendungen für die Betriebliche Zusatzversorgung um 7,9 v. H. erhöhten.

Die höheren Abschreibungen waren ausschließlich die Folge der in den letzten Jahren ständig gestiegenen Investitionen.

49.3.3 Jahresüberschuß und Bilanzgewinn

Der Jahresüberschuß — zugleich Bilanzgewinn — ging im Jahre 1987 auf rd. 2 702 Mio. DM zurück, weil die Gesamterträge geringer als die Gesamtaufwendungen stiegen; er war im Haushaltsplan um rd. 1 000 Mio. DM niedriger veranschlagt worden.

49.3.4 Leistungs- und Kostenrechnung

Das Ergebnis der Leistungs- und Kostenrechnung hat insbesondere deswegen eine andere Größe als der Jahresüberschuß, weil den Erträgen kalkulatorische Gutschriften für innerbetriebliche Kapitalleistungen und den Aufwendungen kalkulatorische Lastschriften für die Verzinsung des Eigenkapitals hinzugefügt werden.

In den letzten Jahren ergaben sich folgende Kostenüberdeckungen (+) und Kostenunterdeckungen (—):

	1985 Mio. DM	1986 Mio. DM	1987 Mio. DM
Ergebnis Postdienste	−2 040	−2 194	−2 551
Ergebnis Postbankdienste . .	+ 56	+ 14	− 61
Ergebnis Fernmeldedienste	+3 566	+3 458	+2 843
Gesamtergebnis	+1 582	+1 278	+ 231
Veränderung gegenüber Vorjahr	+ 24	− 304	−1 047

Der Kostendeckungsgrad bei der Deutschen Bundespost insgesamt sank auf 100,4 (Vorjahr 102,5) v. H.

50 Briefdienst

50.0

Im Briefabgangsdienst werden nicht alle Rationalisierungsmöglichkeiten durch Zentralisierung genutzt. Die Betriebsabwicklung des Briefabgangs- und -eingangsdienstes ist mit Mängeln behaftet. Die Zeitvorgaben für das Erreichen der Laufzeiten im Briefdienst bedürfen einer Anpassung an geänderte Arbeitsabläufe.

50.1

Der Bundesrechnungshof hat mehrmals die Organisation des Briefabgangsdienstes geprüft und dabei insbesondere auf die nur zögerliche Nutzung der Rationalisierungsmöglichkeiten durch Zentralisierung hingewiesen.

Der Bundesminister hat die damaligen Feststellungen anerkannt und mitgeteilt, er wolle den Briefabgangsdienst weiter zentralisieren. Er beabsichtige zudem, durch gezielte Maßnahmen die Fachaufsicht zu aktivieren und die seinerzeit aufgezeigten Mängel zu beseitigen.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1988 untersucht, ob und wie im Briefabgangsdienst die angekündigten Maßnahmen ausgeführt wurden. Die Prüfung wurde erstmals auf den Bereich des Briefein-

gangsdienstes ausgedehnt. Außerdem hat der Bundesrechnungshof durch fünf Vorprüfungsstellen die Postschlußzeiten[1]) prüfen lassen und diese Untersuchungen durch eigene Prüfungen ergänzt.

50.2

50.2.1

Der Bundesrechnungshof hat zur Aufbauorganisation des Briefabgangsdienstes festgestellt, daß der Bundesminister im Jahre 1988 noch 129 Briefabgangsstellen unterhielt. Der Bundesminister hat sein ursprüngliches Konzept, nur noch 64 mit Briefverteilanlagen ausgestattete Briefabgangsstellen zu betreiben, aufgegeben und will die Zahl der Standorte nunmehr auf 86 reduzieren, von denen jedoch ein Teil nicht mit Briefverteilanlagen ausgestattet werden soll. Damit werden nicht alle nach der Planung vorgesehenen Zentralisierungsmöglichkeiten genutzt. Außerdem wird das Ziel gefährdet, durch Automatisierung ein wirtschaftlicher arbeitendes Briefverteilsystem zu erreichen.

50.2.2

Auch in der Ablauforganisation des Briefabgangsdienstes zeigten sich Mängel und weitere Möglichkeiten zur rationelleren Arbeitsgestaltung:

Im Bundesgebiet üben noch immer 67 Postämter Funktionen eines Leitabschnittes[2]) aus. Diese passen nicht mehr in das auf möglichst wenige Bearbeitungsschritte ausgerichtete Konzept des Verteil- und Beförderungssystems. Die für Leitabschnitte anfallenden Sendungen dürfen nicht — was dem Konzept entspräche — in Leitbereichsbunde[3]) für den entsprechenden Versorgungsbereich aufgenommen werden. Sie müssen vielmehr in eigene, infolge geringen Sendungsaufkommens unwirtschaftliche Leitabschnittsbunde zusammengefaßt werden. Das geringe Sendungsaufkommen für Leitabschnitte lohnt bei Briefverteilanlagen keine entsprechenden Verteilfächer, weshalb für die maschinelle Verteilung bereits codierte Sendungen der teureren Handverteilung zugeführt werden müssen. Die Nutzung von Briefverteilanlagen wird somit eingeschränkt und der gesamte Bearbeitungsaufwand im Briefdienst erhöht.

Der Briefkastenleerungsdienst wird mit zu hohem Aufwand durchgeführt. So werden die Vorgaben, die Anzahl der Briefkastenleerungen und die Leerungszeiten nach den örtlichen Verhältnissen festzusetzen, von fast allen Postämtern zu großzügig ausgelegt. Dies führt dazu, daß viele Briefkästen mit geringem Aufkommen ohne betriebliche Notwendigkeit bereits vormittags und in den frühen Nachmittagsstunden geleert werden, ohne daß dadurch die Laufzeit verbessert wird. Die Ämter befürchten beim Wegfall von Leerungen negative Reaktionen aus der Öffentlichkeit.

Die für das Verteilen der Briefsendungen bestehenden Vorgaben berücksichtigten zu wenig wirtschaftliche Gesichtspunkte und bedürfen insoweit der Überarbeitung. So werden die Möglichkeiten zur Rationalisierung in der Verteilung nicht ausgeschöpft. Zu viele Sendungen müssen deshalb während des Transports erneut verteilt werden.

Die Fachaufsicht wurde nicht immer wirkungsvoll und einheitlich ausgeübt; sie müßte in bestimmten Bereichen intensiviert werden.

50.2.3

Täglich verursachen — überwiegend im Briefeingangsdienst — Tausende von Sendungen mit nicht korrekter Anschrift einen hohen zusätzlichen Bearbeitungsaufwand. Fast 60 v. H. dieser Sendungen stammen von Firmen, Behörden und Verbänden. Der Bundesminister hat verfügt, daß auch diese Sendungen der allgemeinen Laufzeitvorgabe (E + 1) unterliegen. Der zusätzliche Bearbeitungsaufwand muß daher im wesentlichen im teueren Nachtdienst geleistet werden. Der Bundesminister sollte die Zahl der Sendungen mit ungenügender Anschrift durch verstärkte Aufklärung der Kunden verringern und für diese Sendungen die Laufzeitvorgabe aufheben.

Im Briefeingangsdienst fehlen Regelungen für die Ablauforganisation, zudem ist der Bearbeitungsaufwand unvertretbar hoch. Die Fachaufsicht wird auch hier nicht wirkungsvoll wahrgenommen.

50.2.4

Die gegenwärtigen Vorgaben für die Laufzeit vom Absender zum Empfänger bereiten betriebliche Schwierigkeiten. Um die Laufzeit einzuhalten, sind einerseits frühe Schlußzeiten für die einzelnen Sortiervorgänge nötig; andererseits verlangt eine optimale Ausnutzung der vorhandenen Maschinenkapazität möglichst späte Schlußzeiten. Aus Sorge, die Laufzeiten nicht einhalten zu können, sind die Schlußzeiten der Zentralisierung und Automatisierung des Briefverteilsystems nicht genügend angepaßt. Das Festhalten an den frühen Schlußzeiten verursacht zudem teuere Handarbeit im Absende- und Zielgebiet.

Vertretbare Verschiebungen der seit Jahrzehnten unverändert gebliebenen Zeiten des Zustellbeginns wurden nicht vorgenommen. Um die Laufzeitvorgaben auch unter extremen Bedingungen einzuhalten, wird vermeidbarer Sach- und Personalaufwand betrieben.

Diese Mängel gefährden den Erfolg einer aus Gründen der Wirtschaftlichkeit unausweichlichen weiteren Zentralisierung und Automatisierung im Briefdienst.

[1]) Letzter Zeitpunkt im Sortiervorgang, bis zu dem die Sendungen noch vorgesehene Verkehrsverbindungen erreichen

[2]) Kleinste Bearbeitungs- und Versorgungsstelle oberhalb des Postortes; Teil eines Leitbereiches

[3]) Sendungen, die für einen mit einer dreistelligen Postleitzahl definierten Versorgungsbereich (Leitbereich) bestimmt sind, werden bei der Verteilung zu einem sogenannten Bund zusammengefaßt

50.3

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, mit geeigneten Maßnahmen die aufgezeigten Mängel zu beseitigen, insbesondere die Optimierungsmöglichkeiten zu nutzen und die notwendigen Zentralisierungen zügiger zu veranlassen. Den befürchteten Reaktionen aus der Öffentlichkeit sollte unter Hinweis auf die Kostensituation im Postdienst und mit einer rechtzeitigen Information, daß durch die Maßnahme der Kundendienst nicht verschlechtert wird, begegnet werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet Einsparungen von mehr als 10 Mio. DM jährlich.

50.4

Der Bundesminister hat die Feststellungen weitgehend anerkannt und eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen schon eingeleitet bzw. angekündigt. Er weist jedoch auf Schwierigkeiten in der Umsetzung von Zentralisierungsmaßnahmen wegen Einwendungen aus der Öffentlichkeit hin.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

51 Telegramm- und Eilzustellung

51.0

In der Telegramm- und Eilzustellung bestand im Jahre 1988 eine Kostenunterdeckung von mehr als 150 Mio. DM. Sie ist im wesentlichen auf den zu hohen Anteil vollbeschäftigter Arbeitskräfte und zu eng gefaßte Dienstgütevorgaben zurückzuführen, wodurch in verkehrsschwächeren Tageszeiten Personalüberhänge entstehen.

51.1

Die Deutsche Bundespost stellt mit der Telegramm- und Eilzustellung zu

- von 6.00—22.00 Uhr Telegramme und Sendungen mit dem Vermerk „Eilzustellung",
- nach bestimmten Zeitvorgaben Schnellsendungen, Luftpostpakete/Luftpostpäckchen und
- mit der Nacht-Eilzustellung vorrangige Telegramme, sowie bei bestimmten Ämtern Eilsendungen mit dem Vermerk „auch nachts".

51.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1988 die Organisation des Telegramm- und Eilzustelldienstes bei drei Postämtern örtlich geprüft und in neun Bezirken der Direktionen bei insgesamt 19 Ämtern Kostenstrukturdaten erhoben.

51.2.1

Der Bundesrechnungshof hat die Kostenstrukturdaten hochgerechnet und bundesweit eine Kostenunterdekkung von jährlich 150 Mio. DM festgestellt. Selbst nach der Gebührenerhöhung zum 1. Januar 1989 wird die jährliche Unterdeckung noch über 100 Mio. DM betragen.

51.2.2

Wesentliche Ursache für die Kostenunterdeckung ist ein Personalüberhang in verkehrsschwachen Zeiten. Verkehrsschwach ist die Zeit nach 10.00 Uhr. Während von 6.00—10.00 Uhr je Zusteller und Zustellgang im Durchschnitt zwischen 20 und 30 Sendungen ausgeliefert werden, sind es nach 10.00 Uhr in vielen Fällen nur eine bis fünf Sendungen. Analysen zeigen, daß die Zustellkosten in der Zeit von 6.00—10.00 Uhr von unter 2 DM pro Sendung bis auf über 18 DM in der Zeit von 18.00—22.00 Uhr steigen.

Der Grund für den Personalüberhang in verkehrsschwachen Zeiten ist vorwiegend der hohe Anteil vollbeschäftigter Telegramm- und Eilzusteller im Verhältnis zu Teilzeitkräften. Vollzeitkräfte lassen keine bedarfsgerechte Anpassung des Personaleinsatzes an das Sendungsaufkommen zu. Aber auch jene Dienststellen mit einem angemessenen Anteil nicht vollbeschäftigter Zusteller weisen vielfach in verkehrsschwachen Zeiten einen Personalüberhang aus. Der Grund liegt hier in der Befürchtung, durch unerwartet eintretende Verkehrsspitzen könnten die knappen Vorgaben für die Zustelldauer nicht eingehalten werden, weshalb vielfach unnötig viele Teilzeitkräfte beschäftigt werden.

Die erhebliche Kostenunterdeckung in der Telegramm- und Eilzustellung kann weitgehend abgebaut werden, wenn

- vermehrt nicht vollbeschäftigte Arbeitskräfte eingesetzt werden (deren Anzahl sollte insgesamt überwiegen und in den verkehrsschwächeren Zeiten nach 10.00 Uhr sollten ausschließlich solche Kräfte in angemessener Zahl eingesetzt werden),
- die Dienstgütevorgaben durch Erweiterung der zulässigen Zustelldauer für die einzelnen Sendungsarten gelockert und
- feste Zustellzeiten (beispielsweise dreimal täglich vier Stunden) und
- gestaffelter Einsatz der nicht vollbeschäftigten Arbeitskräfte eingeführt werden.

51.2.3

Weitere vermeidbare Personalkosten in Höhe mehrerer Millionen DM werden verursacht, weil Vorschriften nicht beachtet oder mangelhaft angewendet werden.

So kann eine Vielzahl kostenintensiver Zustellgänge vermieden und damit der Personalbedarf verringert werden, wenn

- nach Einvernehmen mit den Empfängern Telegramme und Eilsendungen über das Postfach ausgeliefert,
- für Empfänger, die nur zu bestimmten Zeiten zu erreichen sind, Sendungen zurückgestellt,
- Nachsendungsmerkkarten in der Regel vor dem Zustellgang eingesehen und damit überflüssige Zustellgänge vermieden werden,
- die betriebliche Praxis unterbunden wird, von der Telegramm- und Eilzustellung ausgeschlossene Sendungen über diesen Zustelldienst auszuliefern sowie
- nicht mehr als zwei Zustellversuche unternommen werden.

Zusätzlich kann der Personalbedarf dadurch weiter verringert werden, daß

- personell überbesetzte Nachtdienste abgebaut werden, indem bei mittleren und kleineren Dienststellen anstelle durchgehend bereitgehaltener Eilzusteller besondere Boten bestellt oder die Nachteilzustellung einer anderen Nachtdienstkräftegruppe übertragen wird,
- die Bemessungsunterlagen jeweils unverzüglich an gesunkene Sendungsaufkommen angepaßt und überhöhte Bemessungswerte verringert,
- überzählige Dienstposten unverzüglich zurückgezogen werden,
- die förmliche Übergabe (Zuschrift) von gewöhnlichen Eilbriefen, Luftpostpaketen, Schnellsendungen und Eilpaketen an den Zusteller entfällt,
- Beutel mit Eilpost nur dann gefertigt werden, wenn sie einen den Vorschriften entsprechenden Mindestinhalt haben und die übrigen Eilsendungen in Beuteln mit Briefpost abgeleitet sowie
- die besonderen Eilbeutelverbindungen auf das erforderliche Maß zurückgeführt werden.

51.3

Der Bundesminister hat die Feststellungen weitgehend anerkannt und zugesagt, entsprechend den Anregungen Untersuchungen und Maßnahmen zur Kostenbegrenzung einzuleiten.

Der Bundesrechnungshof wird den Fortgang der Angelegenheit und die Auswirkungen der veranlaßten Maßnahmen beobachten.

52 Betreiben von Beleuchtungseinrichtungen

52.0

Die Deutsche Bundespost ist zwar bemüht, sich dem jeweiligen Stande der Beleuchtungstechnik anzupassen; dabei werden jedoch die Beleuchtungseinrichtungen nicht immer hinreichend sparsam geplant, errichtet und betrieben.

52.1

Neue Werkstoffe und Verarbeitungsverfahren haben dazu geführt, den Wirkungsgrad der Leuchten zu verbessern und die Lichtausbeute der Lampen zu erhöhen. Der Einsatz neuer Planungsverfahren in Verbindung mit modernen Lampen und Leuchten hat es ermöglicht, Errichtung und Betrieb von Beleuchtungseinrichtungen wirtschaftlicher zu gestalten. Voraussetzung für ein bedarfsgerechtes Errichten und Betreiben der Beleuchtungseinrichtungen sind die Daten der Räume, der Einrichtungen, der betrieblichen Nutzungsbedingungen sowie die technischen Daten der Lampen und Leuchten.

Die Deutsche Bundespost betreibt Beleuchtungseinrichtungen, die jährlich rd. 162 Mio. DM Betriebskosten (Stromverbrauchs- und Instandhaltungskosten) verursachen.

52.2

Im Auftrag des Bundesrechnungshofes haben acht Vorprüfungsstellen im Jahre 1987 im Bezirk ihrer Direktion geprüft, ob die Beleuchtungseinrichtungen sachgerecht geplant, errichtet und betrieben werden.

Dabei hat sich gezeigt, daß die Deutsche Bundespost zwar bemüht ist, sich dem jeweiligen Stand der Beleuchtungstechnik anzupassen; sie hat jedoch die Beleuchtungseinrichtungen nicht immer wirtschaftlich und sparsam geplant, errichtet und betrieben.

Die Prüfung hat im einzelnen ergeben, daß die in der Planung eingesetzte Beleuchtungsstärke oftmals nicht dem durch Richtlinien festgelegten tatsächlichen Bedarf entsprach.

Die installierte Beleuchtungsstärke entsprach nur bei rd. 24 v. H. der untersuchten Anlagen den Richtlinien; im übrigen lag sie aber über den vorgegebenen Beleuchtungsstärken, und zwar im Durchschnitt rd. 42 v. H., in Einzelfällen bis zu 275 v. H.

Die Leuchtkraft der Einrichtungen wurde nicht durch Messungen überwacht und den tatsächlichen Bedürfnissen angepaßt.

Die technischen Bestandsunterlagen wurden unvollständig und unzulänglich aufgestellt und geführt.

Außerdem wurden die Beleuchtungseinrichtungen nicht im vorgeschriebenen Zweijahresabstand, für den Personal bereitgehalten wird, sondern überwiegend in Verbindung mit dem Lampentausch in größeren Zeitabständen gereinigt.

Wenn die Planung, Errichtung und Überwachung der Beleuchtungseinrichtungen optimiert sowie deren Instandhaltung einschließlich Reinigung sachgerecht durchgeführt werden, können nach den bei der Prüfung erhobenen Daten mittel- bis längerfristig Betriebskosten hochgerechnet in zweistelliger Millionenhöhe jährlich eingespart werden.

52.3

Die Direktionen haben den Feststellungen der Vorprüfungsstellen überwiegend zugestimmt. Auch der Bundesminister hat die Zusammenfassung der Ergebnisse und deren Würdigung durch den Bundesrechnungshof im wesentlichen anerkannt und folgende Maßnahmen bereits durchgeführt oder eingeleitet:

- Für die Berechnung der Beleuchtungsstärke und der Wirtschaftlichkeit der Beleuchtungseinrichtungen bei der Planung hat er bereits während der Prüfung der Vorprüfungsstellen ein neues datenverarbeitungsgestütztes Berechnungsverfahren eingeführt, das eine genauere und schnellere Ermittlung der Beleuchtungsstärken und anlagenbezogen die notwendigen Wirtschaftlichkeitsrechnungen ermöglicht.
- Für Messungen der Beleuchtungsstärke bei der Abnahme und im Betrieb will er eine Arbeitshilfe erstellen.
- Die Dienststellen, die Bauherrenaufgaben zu erledigen haben, sind angewiesen, die erforderlichen technischen Bestandsunterlagen sachgerecht zu führen und sie rechtzeitig für die Planung und Baudurchführung sowie für die Instandhaltung beizustellen.
- Die Reinigungshäufigkeit will er in Zukunft dem tatsächlichen Verschmutzungsgrad und den örtlichen Verhältnissen anpassen.

52.4

Der Bundesrechnungshof sieht in den bereits durchgeführten und noch vorgesehenen Maßnahmen des Bundesministers wesentliche Verbesserungen der Verfahren für das Errichten und Betreiben der beleuchtungstechnischen Einrichtungen.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

53 Instandhaltung von Bahnpostwagen

53.0

Die Instandhaltung von Bahnpostwagen in posteigenen Werkstätten ist nicht mehr wirtschaftlich, weil die Zahl der Bahnpostwagen und damit der Instandhaltungsbedarf stark zurückgegangen sind. Die noch verbleibenden Aufgaben der Instandhaltung von Bahnpostwagen sollten an die Deutsche Bundesbahn und private Ausbesserungswerke vergeben werden.

53.1

Die Deutsche Bundespost unterhält für die Instandhaltung (Inspektions-, Wartungs- und Instandsetzungsarbeiten) von Bahnpostwagen sieben Werkstätten. Diese nehmen grundsätzlich nur die Inspektions- und Wartungsarbeiten an den postspezifischen Ausrüstungen der Bahnpostwagen — die sogenannten „postalischen Fristarbeiten" — wahr. Die Instandsetzung dieser postspezifischen Teile und die Instandhaltung des wagenbaulichen Teils der Bahnpostwagen wird an die Deutsche Bundesbahn und an private Ausbesserungswerke vergeben.

Für die Instandhaltung der Bahnpostwagen entstanden der Deutschen Bundespost im Jahre 1987 Gesamtkosten in Höhe von rd. 61 Mio. DM, davon entfielen auf die in den posteigenen Werkstätten durchgeführten Arbeiten rd. 18,1 Mio. DM, die zu rd. 75 v. H. Personalkosten sind.

53.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1988 die Instandhaltung der Bahnpostwagen in den posteigenen Werkstätten sowie die Wirtschaftlichkeit einer Fremdvergabe der gesamten Instandhaltungsarbeiten geprüft und festgestellt:

53.2.1

Umfang und Häufigkeit der postalischen Fristarbeiten sind weit höher, als die Vorgaben der Deutschen Bundesbahn dies fordern. Es werden Arbeiten ausgeführt, die aus technischer und betrieblicher Sicht nicht notwendig sind. Die Arbeit im Schichtdienst ist aus betrieblicher Sicht nicht erforderlich und verursacht vermeidbare zusätzliche Personalkosten.

53.2.2

Der Personalbestand ist weit überhöht; Überprüfungen des Personalbedarfs und Besetzungssperren, die bereits im Jahre 1985 angeordnet worden waren, zeigen kaum Folgen. Im Zeitpunkt der Prüfung waren nahezu alle Arbeitsposten besetzt. Die produktiven Kräfte sind nur zu einem Drittel ausgelastet. Der Anteil der Stellenleitungstätigkeiten gegenüber dem der produktiven Tätigkeiten ist zu hoch; auf eine Stellenleitungskraft entfallen nur 3,4 produktive Kräfte.

Noch während der Erhebungen des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister die Personalbemessung für die Instandhaltung der Bahnpostwagen neu geregelt. Die Auswirkungen der neuen Bemessungswerte können jährlich zu Einsparungen von rd. 7,7 Mio. DM (rd. 43 v. H. der bisherigen Kosten) führen.

53.2.3

Die für die Instandhaltung der Bahnpostwagen bereitgehaltenen Gebäude und technischen Einrichtungen werden unzureichend genutzt, weil der Instandhaltungsbedarf und die Zahl der Bahnpostwagen stark zurückgegangen sind.

53.2.4

Die bei einer Fremdvergabe der gesamten Instandhaltungsarbeiten an die Deutsche Bundesbahn und Private zu erwartenden Einsparungen liegen bei rd. 11 Mio. DM (rd. 60 v. H. der bisherigen Kosten) jährlich. Selbst bei Realisierung der neuen Bemessungswerte würde eine Fremdvergabe noch jährliche Einsparungen in Höhe von 3,1 Mio. DM erbringen.

53.3

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, die gesamten Instandhaltungsarbeiten, also auch die Inspektions- und Wartungsarbeiten, an den postspezifischen Ausrüstungen der Bahnpostwagen an die Deutsche Bundesbahn zu vergeben. Die Aufträge sollten sich auf das Notwendige beschränken. Die danach bei der Deutschen Bundespost verbleibenden Arbeiten, überwiegend im Planungs- und Verwaltungsbereich, sollten so wirtschaftlich wie möglich abgewickelt werden.

53.4

Der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme die Beanstandungen im wesentlichen anerkannt. Neben den bereits eingeführten neuen Bemessungswerten will er die Vorschläge des Bundesrechnungshofes aufgreifen. Er will künftig den Umfang und die Häufigkeit „postalischer Fristarbeiten" verringern und auf Schichtarbeit verzichten. Er beabsichtigt, fünf posteigene Werkstätten aufzulösen. Hinsichtlich der verbleibenden zwei Werkstätten will er mit der Deutschen Bundesbahn wegen der vollen Übernahme verhandeln.

53.5

Der Bundesrechnungshof sieht in dem Vorschlag des Bundesministers eine vertretbare Übergangslösung von der Eigen- zur Fremdleistung und empfiehlt, umgehend mit der Umstellung zu beginnen und die errechneten Einsparungen zu realisieren. Er wird die Abwicklung der Umstellung beobachten.

54 Personalentwicklung 1988

54.0

Die Stellenansätze im Haushaltsplan 1988 und eine Verringerung der Zahlen der Arbeitskräfte und Personalposten lassen ein verstärktes Bemühen um größere Wirtschaftlichkeit erkennen. Der Bundesminister hat den Personalbestand mehr als bisher den betrieblichen Notwendigkeiten angepaßt und insoweit die Arbeitsproduktivität gesteigert. Er hat darüber hinaus Maßnahmen eingeleitet, die weitere Einsparungen erwarten lassen.

54.1

Im Haushaltsplan 1988 wurden 1 000 Stellen weniger bewilligt als im Vorjahr. Auch die Zahlen der Arbeitskräfte und der Personalposten gingen zurück. Insgesamt wurden im Jahresdurchschnitt 1 317 Kräfte weniger als im Vorjahr beschäftigt. Dieser Rückgang und teilweise geringere Überstundenleistungen als im Vorjahr haben — bei gleichzeitiger Zunahme der Verkehrsleistungen — die Arbeitsproduktivität gesteigert. Der Bundesminister hat damit zum Teil Folgerungen aus seiner mitunter zu großzügigen Personalausstattung gezogen und vorhandene Kräftereserven stärker als bisher aktiviert. Gleichwohl hat der Bundesminister nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes noch personelle Reserven, die mittelfristig nicht nur weitere Verkehrssteigerungen, erweiterte oder zusätzliche Dienstleistungsangebote und Arbeitszeitverkürzungen ausgleichen dürften, sondern insgesamt sogar weitere Personalrückgänge rechtfertigen.

Mit der Absenkung des pauschalen Zuschlags für sachliche und persönliche Verteilzeiten sowie Erholungszeit von insgesamt rd. 15 v. H. auf insgesamt rd. 12 v. H. auf die Tätigkeitszeiten hat der Bundesminister auch aufgrund von Hinweisen des Bundesrechnungshofes Maßnahmen eingeleitet, die in den nächsten Jahren die Stellenansätze sowie die Zahlen der Arbeitskräfte und der Personalposten nachhaltig beeinflussen werden. Das gleiche gilt für die inzwischen neu festgelegten Vorgaben für den Aufgabenvollzug bei den Post- und Fernmeldeämtern; durch beide Maßnahmen werden rechnerisch etwa 10 000 und 6 000, zusammen 16 000 Personalposten eingespart.

54.2

Die im Haushaltsplan bewilligten Stellen sind nicht in vollem Umfang in Anspruch genommen worden; insgesamt sind durchschnittlich 2 701 Kräfte weniger beschäftigt worden, als es nach den Personalobergrenzen zulässig war. Danach wäre eine stärkere Rückführung der Stellenansätze als um nur 1 000 Stellen geboten gewesen.

54.3

Die Stellenansätze, die Zahlen der durchschnittlich beschäftigten Arbeitskräfte und der Personalposten im Jahre 1988 veränderten sich — aufgeteilt auf Behördengruppen — gegenüber dem Vorjahr wie folgt:

Behörden	Stellen für Arbeitskräfte (Soll)			Durchschnittlich beschäftigte Arbeitskräfte (Ist)			Personalbedarf in Personalposten			Nachrichtlich:	
	Anzahl	Veränderung zum Vorjahr		Anzahl	Veränderung zum Vorjahr		Anzahl	Veränderung zum Vorjahr		Entwicklung zum Vorjahr in v. H.	
		Anzahl	in v. H.		Anzahl	in v. H.		Anzahl	in v. H.	Überstunden	Verkehrsleistungen
Postämter	241 173	− 306	−0,13	239 463	−1 939	−0,80	240 318	−1 280	−0,53	− 2,30	+2,1
Postgiroämter	17 300	− 64	−0,37	17 233	+ 18	+0,10	17 498	− 69	−0,39	+20,11	+1,3 (Postgiroämter und Postsparkassenämter zusammen)
Postsparkassenämter	1 733	− 10	−0,57	1 674	+ 10	+0,60	1 731	+ 30	+1,76	− 1,81	
Ämter des Fernmeldewesens	173 886	− 368	−0,21	173 367	+ 531	+0,31	180 123	+ 440	+0,24	− 6,77	+9,0
Regionale Mittelbehörden (Direktionen)[1]	18 810	− 119	−0,63	18 832	+ 68	+0,36	19 288	+ 36	+0,19	−22,55	
Zentrale Mittelbehörden	5 752	− 80	−1,37	5 730	− 16	−0,28	5 991	− 95	−1,56		
Ministerium	1 296	− 1	−0,08	1 300	+ 11	+0,85	1 329	+ 16	+1,22		
Sonderetat[2]	350	− 52	−0,13	—	—	—	—	—	—		
Insgesamt	460 300	−1 000	−0,22	457 599	−1 317	−0,29	466 278	− 922	−0,20	− 3,16	+6,2

[1]) Einschließlich Stellen (562), Arbeitskräfte und Personalposten für die Post-, Spar- und Darlehensvereine; die Personalkosten werden der Deutschen Bundespost von den Vereinen erstattet

[2]) Personalreserve (Rundungsposten)

Zu der Übersicht ist anzumerken:

54.3.1

Bei den Postämtern waren die Zahlen der Stellen, der Arbeitskräfte und der Personalposten rückläufig. Die Zahl der Beschäftigten blieb im Jahresdurchschnitt mit 1 710 Kräften und der Personalbedarf mit 855 Personalposten hinter dem Stellenansatz zurück. Die geringere Beschäftigtenzahl, weniger Überstunden und höhere Verkehrsleistungen hatten eine Zunahme der Arbeitsproduktivität zur Folge. Geringere Bemessungszuschläge und geänderte Vorgaben — insbesondere im Brief- und Paketdienst — rechtfertigen eine weitere Verringerung der Zahlen der Stellen, der Arbeitskräfte und der Personalposten, weil in absehbarer Zeit der mit den neuen Regelungen verbundene Minderbedarf insbesondere weder durch einen Verkehrsanstieg noch durch etwaige zusätzliche Dienstleistungsangebote ausgeglichen werden dürfte.

54.3.2

Bei den Postgiroämtern erhöhte sich bei verringertem Stellenansatz und Personalbedarf die Zahl der Arbeitskräfte geringfügig; der Stellenansatz wurde allerdings nicht überschritten.

Der Kräftezuwachs in Verbindung mit einer Zunahme der Überstunden zeigt auch nach der Automatisierung des Dienstbetriebs eine weiterhin ungenügende Anpassung des Personalbedarfs an die betrieblichen Notwendigkeiten an. Die vom Bundesminister aufgrund der Automatisierung des Dienstbetriebs ursprünglich angestrebte Personalminderung ist bislang nicht annähernd verwirklicht worden. Die Personalentwicklung ist auch unter Berücksichtigung des gestiegenen Verkehrsaufkommens nicht erklärbar. Die errechneten Rationalisierungsergebnisse werden nach Angaben des Bundesministers von Vorleistungen für weitere Betriebsrationalisierungen durch Pilotprojekte und zusätzliche Marketingmaßnahmen fast vollständig aufgezehrt, ohne daß dies bisher im einzelnen nachvollziehbar ist. Die Angelegenheit wird zur Zeit durch den Bundesrechnungshof geprüft.

54.3.3

Bei den beiden Postsparkassenämtern stiegen bei geringem Stellenrückgang die Zahlen der Arbeitskräfte und der Personalposten weiter an. Der Stellenansatz wird seit Jahren unterschritten, ohne daß daraus Folgerungen für die Veranschlagung gezogen werden. Die Abweichung der Ist- von der Sollzahl ist angesichts der überschaubaren Verhältnisse bei den Postsparkassenämtern zu beanstanden; die Post- und Fernmeldeämter mit deutlich höheren „Personalzahlen" erzielen mit den gleichen Prognoseverfahren weitaus genauere Ergebnisse. Zusätzliche Leistungsangebote und erhöhte Sicherheitsvorkehrungen können die Abweichung nicht ausreichend begründen.

54.3.4

Bei den Ämtern des Fermmeldewesens nahmen bei vermindertem Stellenansatz die Zahlen der Arbeitskräfte und der Personalposten weiter zu. Die Zunahmen waren allerdings geringer als in den vergange-

nen Jahren. Gleichwohl hat sich die Schere zwischen Stellenansatz und Arbeitskräften einerseits und den Personalposten andererseits weiter geöffnet. Mit der Überprüfung der fachlichen Vorgaben für Abläufe im Betriebs- und Verwaltungsdienst, der Anpassung von Bemessungsvorgaben an veränderte Betriebsverhältnisse und mit der Absenkung von Bemessungszuschlägen hat der Bundesminister Maßnahmen eingeleitet, die eine Verringerung der vorhandenen Personalposten und eine stärkere Angleichung des Stellenansatzes und der Arbeitskräfte an die betrieblichen Erfordernisse erwarten lassen. Durch diese Maßnahmen dürften etwa 10 000 Personalposten entbehrlich werden. Verkehrssteigerungen bei in weiten Bereichen geringer Personalintensität und mögliche neue oder erweiterte Dienstleistungsangebote dürften diese Ersparnisse nicht ausgleichen. Darüber hinaus dürfte die auf den Einsatz leistungsfähigerer und kräftesparender Technik ausgerichtete Investitionspolitik auf den Personalbedarf nicht ohne Einfluß bleiben, so daß der hohe Kapitaleinsatz eine angemessene Produktivitätssteigerung zur Folge haben müßte. Die Personalbemessung ist weiterhin nicht frei von Mängeln (s. Bemerkung Nr. 56).

54.3.5

Bei den regionalen Mittelbehörden (Direktionen) nahmen bei geringerem Stellenansatz die Zahlen der Arbeitskräfte und der Personalposten weiter zu. Die Beschäftigtenzahl liegt im Durchschnitt des Jahres sogar gering über der Personalobergrenze. Neubemessungen führten zwar häufig zum Wegfall von Posten; Einsparungen wurden dadurch aber in der Regel nicht erzielt, weil die Posten den Direktionen belassen und — ohne entsprechende Bedarfsermittlung — für andere Aufgaben verwendet wurden. So sind aus den Neubemessungen einzelner Referate, z. B. für Liegenschafts- und Bauverwaltung und für Wohnungsbauförderung und -verwaltung sowie bei Sonderstellen, z. B. dem Besoldungskassendienst, Personalrückgänge bei den Direktionen nicht erkennbar. Im Ergebnis blieb das Personalvolumen somit unverändert, so daß die nach dem Beschluß des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1985 (Plenarprotokoll S. 11008 bis 11023 i. V. m. Drucksache 10/3509 S. 24 bis 28) mittelfristig anzustrebende Personalverminderung bisher nicht verwirklicht wurde. Angesichts der als Folge der Zentralisierung gewachsenen Bedeutung der Ämter sowie der Tatsache, daß die Funktion der Direktionen als Mittler zwischen Ministerium und Ämtern sich verringert, dürften die bei den Direktionen zu erledigenden Aufgaben grundsätzlich zu überdenken und gegebenenfalls neu zu definieren sein.

54.3.6

Bei den zentralen Mittelbehörden sind die Zahlen der Stellen, der Arbeitskräfte und der Personalposten seit Jahren erstmals zurückgegangen. Dies ist ein erstes Teilergebnis aus der vom Bundesminister durchgeführten Überprüfung des Personalbedarfs bei einem Zentralamt, dem — nach entsprechenden Prüfungen — weitere Reduzierungen auch bei anderen Zentralämtern folgen sollten. Dort fehlen noch Regelungen für eine sachgerechte Ermittlung des Personalbedarfs.

54.3.7

Beim Ministerium ist der Stellenansatz — im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen — wegen der zusätzlichen Arbeiten für die Neustrukturierung der Deutschen Bundespost leicht überschritten worden.

54.4

Die Feststellungen und Bewertungen des Bundesrechnungshofes wurden dem Bundesminister mitgeteilt. Er hat sich dazu nicht geäußert.

54.5

Die vom Bundesminister eingeleiteten Maßnahmen lassen ein verstärktes Bemühen um größere Wirtschaftlichkeit erkennen und sind grundsätzlich geeignet, die Zahl der Stellen, Arbeitskräfte und Personalposten auf ein betrieblich notwendiges Maß zu begrenzen oder zurückzuführen, vorhandene Personalreserven weiter abzubauen und die Arbeitsproduktivität zu steigern. Er wird zu diesem Zweck die Vorhaben konsequent umzusetzen haben. Das Instrumentarium dafür steht mit den Personalbemessungs- und -bewirtschaftungssystemen im Grundsatz zur Verfügung.

55 Personalgesamtplanung der Deutschen Bundespost

55.0

Die Personalgesamtplanung der Deutschen Bundespost führt teilweise zu unbefriedigenden Ergebnissen. Die Methoden der Personalbedarfsplanung im Postwesen sollten überarbeitet werden. Verschiedene Personalplanungssysteme sind unzureichend aufeinander abgestimmt.

55.1

Die Deutsche Bundespost legt seit dem Jahre 1979 die Zahl der jährlich einzustellenden Nachwuchs- und Aufstiegskräfte aufgrund einer Personalgesamtplanung fest. Dazu werden über einen Zeitraum von zehn Jahren die Entwicklungen von Personalbedarf und -bestand für jede Laufbahn prognostiziert und einander gegenübergestellt. Die Zahl der benötigten Nachwuchskräfte soll so festgelegt werden, daß nach Abschluß der Ausbildung die Lücke zwischen Personalbedarf und -bestand geschlossen werden kann.

Daneben stellt die Deutsche Bundespost eine kurzfristige, über zwei Jahre reichende Personalplanung zur

Aufstellung und Steuerung des Personalhaushalts sowie ferner eine mittelfristige Personalplanung für fünf Jahre zur Ermittlung des Nachwuchsbedarfes in den Laufbahnen des mittleren Fernmelde- und des mittleren Postbankdienstes auf.

55.2

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob die Personalgesamtplanung eine bedarfsgerechte Personalgewinnung gewährleistet und ob die Planungssysteme sachgerecht aufeinander abgestimmt sind. Er hat im wesentlichen festgestellt und beanstandet:

55.2.1

Bei der Personalgesamtplanung des Jahres 1982 wichen — bezogen auf das Jahr 1986 — die prognostizierten und die tatsächlichen Ergebnisse beim Personalbedarf für die einzelnen Laufbahnen bis zu rd. 110 v. H. (Kraftfahrzeugmechaniker) voneinander ab, d. h. der prognostizierte Bedarf lag mehr als doppelt so hoch wie der tatsächliche Bedarf. Insbesondere die Prognosen von Personalbedarfsveränderungen wegen bestimmter Maßnahmen, z. B. Rationalisierung, Einführung neuer Dienste, stellten sich in einer Reihe von Fällen als unzutreffend heraus. Dies deutet darauf hin, daß sie teilweise nicht mit der nötigen Sorgfalt aufgestellt waren. So wurde im Personalgesamtplan des Jahres 1984 für den mittleren Postbankdienst — ausgehend von einem Bedarf von rd. 18 000 Beschäftigten — ein Rückgang des Bedarfs um über 4 300 Personalposten bis zum Jahre 1990 als Folge der stufenweisen Einführung des automatisierten beleggebundenen Zahlungsverkehrs angenommen. Bereits ein Jahr später hielt der Bundesminister diese Einschätzung für unzutreffend und ging nur noch von einem Rückgang des Bedarfes um 210 Personalposten aus.

55.2.2

Während im Fernmeldewesen verkehrsbedingte Veränderungen des Personalbedarfs mit Hilfe statistisch fundierter Modellberechnungen prognostiziert werden, fehlen solche Berechnungen im Postwesen. Zudem stützt sich die Prognose des verkehrsabhängigen Teils des Personalbedarfs auf statistische Werte, die seit dem Jahre 1983 nicht mehr überarbeitet wurden. Die Prognoseergebnisse sind wegen des Fehlens einer abgesicherten statistischen Methode und der Verwendung seit Jahren nicht mehr aktualisierter Zahlenwerte mit erheblichen Unsicherheiten belastet.

55.2.3

Die über zwei Jahre reichende kurzfristige Personalplanung für den Personalhaushalt deckt sich zeitlich mit den ersten beiden Planjahren des Personalgesamtplanes. Beide Systeme sind jedoch definitorisch und methodisch nicht aufeinander abgestimmt. Das führt bei einigen Laufbahnen zu abweichenden Bedarfs- und Bestandsprognosen für gleiche Zeiträume. So wies der Personalgesamtplan 1987 für das Jahr 1988 in der Laufbahn des gehobenen fernmeldetechnischen Dienstes einen um 790 Personalposten oder 4 v. H. höheren Bedarf aus als die kurzfristige Planung.

55.2.4

Das mittelfristige Personalplanungssystem zur Ermittlung der Nachwuchsquoten für die Laufbahnen des mittleren Fernmelde- und mittleren Postbankdienstes und die dem gleichen Zweck dienende Personalgesamtplanung unterscheiden sich erheblich bei der Bestimmung zukünftiger Personalbestandsveränderungen. Das hat bereits bei der erstmaligen Festlegung von Nachwuchsquoten dazu geführt, daß im Personalgesamtplan 1987 für das Jahr 1988 z. B. 348 Nachwuchskräfte für die Laufbahn des mittleren Fernmeldedienstes errechnet wurden, während das mittelfristige Planungssystem 1 100 auswies.

55.3

Der Bundesminister hat hierzu ausgeführt:

Die Abweichungen von Prognose- und Istzahlen seien im wesentlichen auf Einflüsse zurückzuführen, die bei der Erstellung des Personalgesamtplans nicht erkennbar gewesen seien. So sei das ursprünglich angenommene Einsparungspotential im Zusammenhang mit der Einführung des automatisierten beleggebundenen Zahlungsverkehrs im Girodienst wegen Veränderungen der Technologie und der Arbeitsmenge nicht erreichbar gewesen.

Für die Prognose des Personalbedarfs im Postdienst beabsichtige er, ein neues Prognosesystem zu erarbeiten.

Die beiden Systeme der lang- und kurzfristigen Personalplanung hätten unterschiedliche Zielsetzungen, die ihren Niederschlag in definitorisch und methodisch voneinander abweichenden Planungsansätzen fänden. Entsprechend zeigten beide Planungssysteme Ergebnisse, die sich nicht überschnitten, sondern ergänzten.

Das zusätzliche Planungssystem für den mittleren Fernmelde- und mittleren Postbankdienst halte er für erforderlich, bis die auch von ihm als notwendig angesehene Anpassung der Planungssysteme vorgenommen werden könne.

55.4

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Beanstandungen fest.

Die schwerwiegenden Fehleinschätzungen — z. B. der Folgen neuer Technologien und Arbeitsmengen bei der Einführung des automatisierten beleggebundenen Zahlungsverkehrs — hätten sich durch größere Sorgfalt zumindest auf ein vertretbares Maß verrin-

gern lassen. Der Bundesminister sollte deshalb sicherstellen, daß Prognosen so erstellt werden, daß die Personalgesamtplanung ihrer Aufgabe, die Risiken der zukünftigen Bedarfs- und Bestandsentwicklung für die Gewinnung von Nachwuchskräften ausreichend einzugrenzen, erfüllen kann.

Da die lang- und die kurzfristige Personalplanung bei einzelnen Laufbahnen trotz vergleichbarer Problemstellung unterschiedliche Prognosewerte liefern, führen beide Systeme — entgegen der Ansicht des Bundesministers — nicht zu einander ergänzenden, sondern zu widersprüchlichen und damit unsicheren Prognosen. Der Bundesrechnungshof hält eine bessere Abstimmung beider Systeme für geboten, wobei die Langfristplanung auf den Ergebnissen der Kurzfristplanung aufbauen sollte.

Der Bundesrechnungshof wird das Vorhaben, ein neues Prognosesystem für den Personalbedarf im Postdienst zu erarbeiten und die Planungssysteme einander anzupassen, beobachten.

56 Ermittlung von Verkehrsmengen für Zwecke der Personalbemessung im Anmeldedienst für Fernmeldeeinrichtungen

56.0

Die Ermittlung von Verkehrsmengen für Zwecke der Personalbemessung im Anmeldedienst für Fernmeldeeinrichtungen ist teilweise ungenau. Deshalb ist der ausgewiesene Personalbedarf im Bereich Aufträge für Telefon-Hauptanschlüsse um mehrere hundert Personalposten überhöht. Ursachen hierfür sind Mängel in den Vorgaben und eine unzureichende Fachaufsicht.

56.1

Die Deutsche Bundespost berechnet den Personalbedarf im Anmeldedienst für Fernmeldeeinrichtungen u. a. nach der Zahl der Kundenaufträge (Verkehrsmenge) und nach Zeitbedarfswerten, die den unterschiedlichen Zeitaufwand für die Bearbeitung der einzelnen Aufträge in der Anmeldestelle repräsentieren. Gleichartige Aufträge werden zu Auftragsarten zusammengefaßt und über Schlüsselzahlen den entsprechenden Zeitbedarfswerten zugeordnet. Für die Auftragsarten, z. B. Einrichten, Übernahme von Fernmeldeeinrichtungen und Kündigung von Teilnehmerverhältnissen, sind bundesweit jährlich rd. 14 Millionen Aufträge zu bearbeiten.

56.2

Der Bundesrechnungshof hat durch 13 Vorprüfungsstellen bei 38 Anmeldestellen für Fernmeldeeinrichtungen stichprobenweise die Personalbedarfsberechnung prüfen lassen. Die Prüfung wurde auf die den Telefon-Hauptanschluß betreffenden Aufträge beschränkt, für deren Erledigung bundesweit rd. 6 000 Personalposten bei rd. 10 Millionen Aufträgen vorgesehen sind.

Die Prüfung hat im wesentlichen ergeben, daß 10,2 v. H. der untersuchten Aufträge einer unzutreffenden Schlüsselzahl zugeordnet waren mit der Folge, daß überwiegend ein überhöhter Zeitaufwand ausgewiesen wurde. 2,5 v. H. der untersuchten Aufträge wurden doppelt erfaßt, weshalb die Bemessung einen entsprechend erhöhten Zeitaufwand auswies. Ursächlich für die fehlerhafte Zuordnung der Aufträge zu den Schlüsselzahlen sind die zum Teil unübersichtlichen, in sich nicht schlüssigen oder einander widersprechenden Vorgaben.

4,1 v. H. der untersuchten Aufträge hätten nicht geschrieben werden dürfen, weil ihnen Vorgänge zugrunde lagen, für die andere Arten der Bearbeitung — z. B. Datenverarbeitungsverfahren — mit niedrigeren Zeitansätzen vorgesehen sind.

Die Mängel wurden von der Fachaufsicht vielfach nicht erkannt, weil wegen der hohen Zahl der Aufträge die ermittelten Verkehrsmengen oftmals nur summarisch auf Plausibilität geprüft werden, ohne daß durch Stichproben eine ausreichende Anzahl von Einzelfällen untersucht wird.

Bei Übertragung der Prüfungsergebnisse auf die jährlich rd. 10 Millionen Aufträge für Telefon-Hauptanschlüsse ergibt sich, daß der ausgewiesene Personalbedarf um mindestens 300 Personalposten (= 5 v. H.) überhöht ist.

56.3

Der Bundesminister hat gegen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes keine Einwände erhoben. Er hat mitgeteilt, daß er auf die korrekte Erfassung der Kundenaufträge hinwirken wolle. Er werde die Direktionen und die Fernmeldeämter auf die durch die Vorprüfungsstellen festgestellten Fehlerarten hinweisen. Er habe inzwischen eine überarbeitete Fassung der Anweisung zur Vergabe der Schlüsselzahlen bekanntgegeben. Ferner habe er Schritte zur maschinellen Erfassung und Auswertung der Verkehrsmengen eingeleitet und die zuständigen Ämter auf die Notwendigkeit hingewiesen, derartige Mängel durch eine sachgerechte Fachaufsicht zu verhindern.

56.4

Der Bundesrechnungshof hält die angekündigten Maßnahmen für geeignet, den Anteil mangelhaft erfaßter Verkehrsmengen deutlich zu verringern. Er wird die weitere Entwicklung beobachten.

Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

Deutsche Bundesbank

Vorbemerkung

Die Deutsche Bundesbank (Bundesbank) ist nach § 2 Satz 1 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vom 26. Juli 1957 (BGBl. I S. 745) — Bundesbankgesetz (BBkG) — eine bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts. Ihre Organe sind der Zentralbankrat, das Direktorium und die Vorstände der Landeszentralbanken.

Der Zentralbankrat und das Direktorium haben die Stellung von obersten Bundesbehörden, die Landeszentralbanken und Hauptstellen die Stellung von Bundesbehörden (§ 29 Abs. 1 BBkG). Der Vorstand einer Landeszentralbank führt die in deren Bereich fallenden Geschäfte und Verwaltungsangelegenheiten durch (§ 8 Abs. 2 BBkG). Die Bundesbank und ihre Bediensteten genießen die Vergünstigungen, die in Wohnungs- und Mietangelegenheiten für den Bund und seine Bediensteten gelten (§ 29 Abs. 2 BBkG). Die Beamten der Bundesbank sind mittelbare Bundesbeamte. Soweit nicht im Bundesbankgesetz etwas anderes bestimmt ist, sind die für Bundesbeamte allgemein geltenden Vorschriften anzuwenden (§ 31 Abs. 3 BBkG).

Das Grundkapital der Bundesbank im Betrag von 290 Mio. DM steht dem Bund zu (§ 2 Satz 2 BBkG). Die Bundesbank erhält keine Mittel aus dem Bundeshaushalt. Auch zum Ausgleich von Verlusten ist der Bund nicht verpflichtet. Sie deckt ihre Aufwendungen in der Hauptsache aus Zinserträgen, Gewinnen aus dem An- und Verkauf von Fremdwährungen (einschließlich Bewertungen) und Gebühreneinnahmen.

Die Verwendung eines Reingewinns ist in § 27 BBkG im einzelnen geregelt. Der nach der Zuführung zu Rücklagen und dem Ankauf von Ausgleichsforderungen verbleibende Restgewinn ist an den Bund abzuführen.

Das Rechnungswesen der Bundesbank hat den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung zu entsprechen. Für die Wertansätze in der Jahresbilanz sind die Vorschriften des Handelsgesetzbuches für Kapitalgesellschaften entsprechend anzuwenden. Der Jahresabschluß der Bundesbank wird durch einen oder mehrere vom Zentralbankrat im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof bestellte Wirtschaftsprüfer geprüft (§ 26 Abs. 2 und 3 BBkG). Der Prüfungsbericht der Wirtschaftsprüfer dient dem Bundesrechnungshof als Grundlage für die von ihm durchzuführende Prüfung (§ 26 Abs. 4 BBkG).

Die Bundesbank ist bei der Ausübung der Befugnisse, die ihr nach dem Bundesbankgesetz zustehen, von Weisungen der Bundesregierung unabhängig (§ 12 BBkG). Das Gesetz enthält jedoch gewisse Mitwirkungsrechte der Bundesregierung.

Die Bundesbank wird als Unternehmen im Sinne des § 112 Abs. 2 Satz 1 BHO angesehen. Die Prüfungsbefugnisse des Bundesrechnungshofes ergeben sich danach aus § 112 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 111 BHO.

Die Bundesbank ist der Auffassung, die Umsetzung währungspolitischer Beschlüsse des Zentralbankrats durch Entscheidung weiterer Organe der Bank stelle vielfach Ausübung währungspolitischen Ermessens dar und sei damit der Beurteilung durch den Bundesrechnungshof entzogen. Der Bundesrechnungshof wendet bei Prüfungen im währungspolitischen Bereich dieselben Beurteilungsmaßstäbe an wie bei Prüfungen in anderen politischen Bereichen des Bundes (vgl. auch Vorbemerkung — Gegenstand der Bemerkungen — Abs. 7). Währungs- und geldpolitische Bewertungen und entsprechende Entscheidungen als solche im Rahmen des geltenden Rechts unterliegen deshalb nicht seiner Beurteilung. Der Bundesrechnungshof hält es jedoch für geboten, die bankgeschäftliche Umsetzung derartiger Entscheidungen zu prüfen und gegebenenfalls hierüber zu berichten.

Der Bundesrechnungshof hat ausgewählte Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesbank für die Geschäftsjahre 1985 bis 1987 beim Direktorium und bei drei Landeszentralbanken sowie Baumaßnahmen bei sechs Landeszentralbanken geprüft. Er berichtet über Prüfungsfeststellungen von grundsätzlicher oder besonderer Bedeutung.

57 Haushalts- und Wirtschaftsführung

57.0

57.0.1

Die Bundesbank erstellt keinen Wirtschafts- und Stellenplan. Eine Kostenrechnung ist nur teilweise vorhanden. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, eine Kostenrechnung für die Gesamtbank einzuführen und diese zu einer Plankostenrechnung mit Budgetcharakter weiter zu entwickeln.

57.0.2

Die Kürzungsbestimmungen für Rediskontkontingente in besonderen Fällen wurden nicht einheitlich angewendet.

Kassenkredite an die Länder wurden nicht nach einheitlichen Kriterien vergeben.

Die Gebührenfreiheit der Leistungen im Gironetz der Bundesbank (abgesehen von Sonderleistungen) sollte nach Ermittlung der Kosten des Giroverkehrs überprüft werden.

57.0.3

Die Bundesbank übernahm zu Lasten des Gewinns Nachzahlungen von Lohnsteuer für Bedienstete, die bankeigene Wohnungen gemietet hatten. Die Nachzahlung ergab sich, weil den Mietern geldwerte Vorteile aus niedrigen Mieten entstanden waren. Die Übernahme der Nachzahlungen in voller Höhe und

ohne Rücksicht auf die Höhe der Einkommen der Mieter hält der Bundesrechnungshof nicht für gerechtfertigt.

Die Rentabilität von Liegenschaften sollte verbessert werden.

Der Verkauf von Vorratsgrundstücken sollte dann erwogen werden, wenn diese mittelfristig nicht für unmittelbare Bankzwecke benötigt werden.

Repräsentationsausgaben des Direktoriums und der Landeszentralbanken sollten nach einheitlichen Gesichtspunkten ausgerichtet und in Grenzen gehalten werden.

Die Grundsätze der Bundesbank für die Beschaffung von Dienstkraftwagen für Organmitglieder und ihre Richtlinien für die Benutzung dieser Kraftwagen für Urlaubsfahrten sollten den für die unmittelbare Bundesverwaltung geltenden Regeln angenähert werden. Der Bundesrechnungshof hält die unentgeltliche Benutzung von nicht personengebundenen Dienstkraftfahrzeugen für Urlaubsfahrten durch zweite und dritte Vorstandsmitglieder der Landeszentralbanken nicht für gerechtfertigt.

57.1 Bereich Organisation

57.1.1

Die Bundesbank erstellt keinen Wirtschafts- und Stellenplan. Sie besitzt lediglich für die Gesamtbank ein sogenanntes Personalstandardverfahren, das ihr einen Betriebsvergleich über die Arbeitsbelastung der Arbeitseinheiten und Aussagen über die Angemessenheit der quantitativen und qualitativen Arbeitsbelastung ermöglicht.

Eine Kostenrechnung ist nur teilweise vorhanden. Für die Gesamtbank werden jährlich die aufwandsgleichen Kosten nach dem Kontenplan zusammengestellt (einfache Form der Kostenartenrechnung). Für das Direktorium werden außerdem Kostenstellenrechnungen erstellt. Bei den Landeszentralbanken und ihren Zweiganstalten sind Kostenstellenrechnungen noch nicht allgemein eingerichtet.

57.1.2

Der Bundesrechnungshof hält die Eignung des Personalstandardverfahrens für die Kontrolle der gesamten Haushaltsführung für unzureichend, zumal sich das Kostengefüge der Bundesbank mit der fortschreitenden Automatisierung und Technisierung verändert und der Anteil der Personalkosten an den gesamten Verwaltungskosten sinkt. Er hat deshalb vorgeschlagen, das Personalstandardverfahren in Verbindung mit einer Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung zunächst zu einer Kostenrechnung für die Gesamtbank weiter zu entwickeln. Die Kostenrechnung sollte durch zukunftsbezogene Teilrechnungen und durch Vorgabe von Kostenobergrenzen zu einer Plankostenrechnung mit Budgetcharakter entwickelt werden.

57.1.3

Die Bundesbank hat mitgeteilt, der Zentralbankrat werde prüfen, ob die Kostenarten- und Kostenstellenrechnung des Direktoriums auf die Gesamtbank ausgedehnt wird. Hierbei werde auch geprüft, ob eine Kostenträgerrechnung für ausgewählte Dienstleistungsbereiche eingeführt und für bestimmte Bereiche eine Plankostenrechnung entwickelt werden könne. Das Personalstandardverfahren werde dann dieser Entwicklung angepaßt.

57.1.4

Der Bundesrechnungshof hält weiterhin das Fehlen eines Budgets oder wenigstens einer budgetähnlichen Plankostenrechnung bei den Verwaltungsausgaben und Investitionen für unbefriedigend. Dies kann auch zu unwirtschaftlichem Handeln führen, weil weder hinreichende Maßstäbe für die Beurteilung einzelner Maßnahmen noch Vergleichsmaßstäbe für die Landeszentralbanken und deren nachgeordnete Bereiche vorhanden sind.

Die Bundesbank sollte deshalb zumindest eine Plankostenrechnung mit Budgetcharakter einrichten.

57.2 Bankgeschäftlicher Bereich

57.2.1 Rediskontkontingente

57.2.1.1

Die Refinanzierung der Kreditinstitute bei der Bundesbank im Wege des Wechselgeschäfts wird durch die Rediskontkontingente nach oben begrenzt. Für ein Kreditinstitut wird jeweils das Rediskontkontingent von der zuständigen Landeszentralbank individuell festgesetzt. Das Rediskontkontingent soll gekürzt werden, wenn besondere Umstände — in der Regel ein erhöhtes Kreditrisiko — dies geboten erscheinen lassen. Die hierzu ergangenen Dienstbestimmungen der Bundesbank geben für Fallgruppen Hinweise, schreiben jedoch die Anwendung nicht verbindlich vor.

57.2.1.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die von ihm geprüften Landeszentralbanken die Dienstbestimmungen unterschiedlich anwenden. Teilweise haben sie bei einer sich abzeichnenden Erhöhung des Kreditrisikos die Rediskontkontingente — insbesondere bei Kreditgenossenschaften — abweichend von den vom Zentralbankrat erlassenen Dienstbestimmungen (Sollvorschriften) nicht gekürzt, teilweise statt dessen andere, nicht in den Dienstbestimmungen genannte Maßnahmen getroffen (z. B. Verlangen einer zusätzlichen Mithaftung durch dritte Unterschrift auf Diskontwechseln).

Die Refinanzierung im Rahmen der Rediskontkontingente ist für die Kreditinstitute eine wichtige, kostengünstige Finanzierungsquelle, deren Beschränkung

Liquidität und Betriebsergebnis unmittelbar beeinflußt.

Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, daß die Kürzungsregelung im Interesse der Gleichbehandlung aller Kreditinstitute einheitlich angewendet wird.

57.2.1.3

Die Bundesbank hat mitgeteilt, sie habe Maßnahmen getroffen, die den Anregungen des Bundesrechnungshofes Rechnung trügen.

57.2.2 Geschäfte mit den Ländern

57.2.2.1

Die Bundesbank darf dem Bund und vier seiner Sondervermögen sowie den Ländern kurzfristige Kredite in Form von Buch- und Schatzwechselkrediten — Kassenkredite — bis zu bestimmten Höchstgrenzen gewähren (vgl. § 20 Abs. 1 Nr. 1 BBkG). Für die Gewährung von Kassenkrediten an den Bund und seine Sondervermögen ist das Direktorium, für die Gewährung an die Länder sind die Landeszentralbanken zuständig. Die Kassenkredite sind in Höhe des Diskontsatzes zu verzinsen und bilden somit eine relativ günstige Finanzierungsquelle.

Die Länder haben die Kassenkredite sehr unterschiedlich in Anspruch genommen, im Jahre 1988 zwischen 30 und 365 Tagen. Die Ausnutzung des zulässigen Höchstbetrags lag im Jahresdurchschnitt zwischen 6 und 84 v. H. (Bund: 134 Tage/20 v. H.).

Eine Landeszentralbank bat das Land im Jahre 1985, bei künftigen Dispositionen den kurzfristigen Charakter der Kassenkredite stärker zu berücksichtigen. Kassenkredite seien nur dazu bestimmt, einen vorübergehenden Geldbedarf zu decken. Das Land führte daraufhin die Inanspruchnahme zurück. Eine andere Landeszentralbank hat trotz höherer Inanspruchnahme nicht interveniert, weil sie die „Kurzfristigkeit" nach der Laufzeit eines jeden einzelnen Kredits beurteilt.

57.2.2.2

Auch hier hat der Bundesrechnungshof angeregt, im Interesse der Gleichbehandlung Kriterien für die Inanspruchnahme des Kassenkredits festzulegen und sie einheitlich im Gesamtbereich der Bundesbank anzuwenden.

57.2.2.3

Die Bundesbank hat mitgeteilt, der Zentralbankrat habe in seiner Sitzung am 1. Juni 1989 diese Frage erneut behandelt und festgestellt, daß Kassenkreditwünsche nicht zurückgewiesen würden, wenn die Kreditgewährung im Rahmen des § 20 BBkG durchgeführt werde. Er habe bekräftigt, daß diese Kredite nur zur Deckung des kurzfristigen Liquiditätsbedarfs, nicht aber zur Finanzierung des Haushalts dienen dürften. Außerdem habe der Zentralbankrat darauf hingewiesen, daß eine höhere oder niedrigere Inanspruchnahme dieser Kassenkredite durch die Länder auch auf deren unterschiedliche Kassendispositionen zurückzuführen sei.

57.2.2.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß die kurzfristigen Kassenkredite im Rahmen des § 20 BBkG nach einheitlichen Kriterien vergeben werden sollten und auch bei unterschiedlichen Kassendispositionen der Länder nicht zur Haushaltsfinanzierung führen dürfen.

57.2.3 Unbarer Zahlungsverkehr

57.2.3.1

Die Bundesbank hat im Rahmen ihres Auftrags nach § 3 BBkG, den Geldumlauf zu regeln, u. a. für die bankmäßige Abwicklung des Zahlungsverkehrs im Inland und mit dem Ausland zu sorgen.

Am unbaren Zahlungsverkehr im Inland beteiligt sich die Bundesbank mit einem eigenen Gironetz. Sie darf Girokonten für jedermann führen, beschränkt sich aber nach Angaben der Bundesbank in der Praxis auf Girokonten für Kreditinstitute, öffentliche Verwaltungen, große Wirtschaftsunternehmen und ihre eigenen Bediensteten. Die Girokonten werden, abgesehen von Sonderleistungen, frei von Gebühren und Kosten geführt. Guthaben werden nicht verzinst.

Im Zuge der Automatisierung des unbaren Zahlungsverkehrs ersetzte die Bundesbank zunehmend den beleggebundenen durch den beleglosen elektronischen Zahlungsverkehr, bei dem unbare Zahlungen auf elektronischen Medien (Magnetband, Diskette) oder im Wege der Datenfernübertragung weitergeleitet werden. Neben allgemeinen Rationalisierungszwecken verfolgte sie das Ziel, die Abwicklung der bei ihr eingereichten Überweisungen im eigenen Netz zu beschleunigen und ihre Dienstleistungen den sich ändernden technischen Bedingungen anzupassen. Der Anteil der Bundesbank am unbaren Zahlungsverkehr in der Bundesrepublik Deutschland stieg nach Stückzahlen von rd. 31 v. H. im Jahre 1980 auf 36 v. H. im Jahre 1987.

Die jährlichen Gesamtkosten des unbaren Zahlungsverkehrs lassen sich beim heutigen Stand der Kostenrechnung bei der Bundesbank (siehe Nr. 57.1) nicht feststellen. Allein die Erweiterung und Verbesserung des bankeigenen Zahlungsverkehrsnetzes erforderte hohe Investitionsausgaben.

57.2.3.2

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die jährlichen Gesamtkosten des unbaren Zahlungsverkehrs zu ermitteln und auf dieser Grundlage die grundsätzliche Gebührenfreiheit zu überprüfen. In Anbetracht der

sich aus den Verbesserungen ergebenden Vorteile für die Girokontoinhaber sei es unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten vertretbar, die nichtöffentlichen Girokontoinhaber über Gebühren an den Kosten zumindest zu beteiligen.

57.2.3.3

Die Bundesbank hat mitgeteilt, der Zentralbankrat habe in seiner Sitzung am 28. Juli 1988 die bisherige Gebührenpolitik für den unbaren Zahlungsverkehr bestätigt und ergänzt. Danach sollen für die bisherigen Sonderleistungen weiterhin Gebühren, künftig gegebenenfalls auch für beleggebundene Verfahren Datenerfassungsgebühren erhoben werden. Die Bundesbank halte es unter „zahlungsverkehrspolitischen Gesichtspunkten" nicht für zweckmäßig, Gebühren für neue rationelle Verfahren als eine Art Kostenbeteiligung der Kreditinstitute zu erheben, weil dadurch die Inanspruchnahme der neuen Verfahren beeinträchtigt werden könne.

Im übrigen werde sie die Anregung des Bundesrechnungshofes unter Berücksichtigung der Gebühren als „zahlungsverkehrspolitisches Steuerungsmittel" und unter Abwägung von Kosten und Nutzen des unbaren Zahlungsverkehrs erneut prüfen.

57.2.3.4

Der Bundesrechnungshof wird die Entscheidung abwarten und gegebenenfalls erneut berichten.

57.3 Verwaltungsbereich

57.3.1 Übernahme von Lohnsteuernachforderungen

57.3.1.1

Bei Lohnsteuerprüfungen beim Direktorium in den Jahren 1985 und 1986 stellte das Finanzamt fest, daß Mietern bankeigener Wohnungen und Garagen in den Jahren 1981 bis 1985 geldwerte Vorteile erwachsen waren, weil sie geringere Mieten als die ortsüblichen Vergleichsmieten gezahlt hatten. Die auf die Vorteile entfallende Steuernachzahlung betrug rd. 5,2 Mio. DM. Aus demselben Grunde forderte das Finanzamt von Mietern einer Landeszentralbank für den Zeitraum 1983 bis 1987 rd. 731 000 DM Lohnsteuer nach.

Das Direktorium beschloß im April 1986 mit Billigung des Zentralbankrats, daß „die Versteuerung des geldwerten Vorteils für den Zeitraum 1981 bis 1985 für die in Frage kommenden bankeigenen Wohnungen und Garagen von der Bundesbank zu übernehmen (ist)". Die pauschale Übernahme wurde damit begründet, die Mieter hätten nach den seit dem Jahre 1976 vorgenommenen Mieterhöhungen erwarten dürfen, daß sie eine Miete zahlten, die einen geldwerten Vorteil nicht mehr entstehen lasse. Sie seien daher in ihrem Vertrauen in die Richtigkeit der von der Bundesbank festgesetzten Miethöhe empfindlich gestört, wenn sie mit einer Steuernachzahlung für fünf Jahre belastet würden. Die Verantwortung für die Richtigkeit der Miethöhe habe bei der Bundesbank, nicht bei den Mietern gelegen. Mit dieser Verantwortung sei es nicht vereinbar, die Versteuerung geldwerter Vorteile für die Vergangenheit den Mietern zu überlassen.

Die Bundesbank übernahm die vorgenannte Steuernachzahlung von 5,2 Mio. DM; die Landeszentralbank übernahm die Steuernachzahlung für die Jahre 1983 bis 1986 in Höhe von rd. 417 000 DM.

Die Nachzahlungen wurden ohne Berücksichtigung der Einkommensverhältnisse im Einzelfall übernommen. Der Gewinn der Bundesbank wurde insgesamt um rd. 5,6 Mio. DM geschmälert. Dieser Betrag kann sich noch erhöhen, wenn Lohnsteuerprüfungen bei anderen Landeszentralbanken weitere Steuernachzahlungen ergeben sollten und diese ebenfalls von der Bundesbank übernommen würden.

57.3.1.2

Der Bundesrechnungshof hat keine rechtliche Notwendigkeit für die Übernahme der Lohnsteuernachzahlungen gesehen. Soziale und fürsorgerische Überlegungen hätten die Übernahme ebenfalls nicht gerechtfertigt, zumal die Mieter seit jeher geringere Mieten als für vergleichbare Bundesmietwohnungen gezahlt hätten.

57.3.1.3

Die Bundesbank hat mitgeteilt, sie habe in den vergangenen Jahren Mieterhöhungen gegenüber ihren Mietern auch damit begründet, daß dem Entstehen und der Versteuerung geldwerter Vorteile vorgebeugt würde. Aus Gründen des Vertrauensschutzes habe daher nicht anders als für die Übernahme der Steuernachzahlung entschieden werden können. Außerdem habe die pauschale Abgeltung der Steuerschuld zu einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung bei den Finanzämtern geführt.

57.3.1.4

Die Antwort der Bundesbank überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Es bestand weder die rechtliche Verpflichtung noch die soziale Notwendigkeit, die Nachzahlungen ohne Rücksicht auf die Einkommensverhältnisse der Mieter zu übernehmen. Vielmehr entstand den Mietern ein weiterer Vorteil. Dies hätte durch frühzeitige Anpassung der Mieten an die ortsübliche Vergleichsmiete — worauf der Bundesrechnungshof wiederholt hingewiesen hatte — vermieden werden können.

57.3.2 Rentabilität von Liegenschaften

57.3.2.1

Der Bundesrechnungshof hat stichprobenweise die Rentabilität der Liegenschaften untersucht, die nicht unmittelbar Bankaufgaben dienen. Hierbei handelt es

sich vorwiegend um Wohngebäude. Er hat festgestellt, daß im Bereich des Direktoriums in den Jahren 1982 bis 1984 sowie 1986 und 1987, im Bereich einer der geprüften Landeszentralbanken in den Jahren 1982 bis 1986 stets die Aufwendungen die Erträge überstiegen.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesbank empfohlen, die Rentabilität dieser Liegenschaften mehr als bisher mit dem Ziel der Verbesserung zu untersuchen. Die Erträge aus der Nutzung sollten zumindest einen angemessenen Beitrag zur Verringerung der damit verbundenen Aufwendungen leisten. Die Erträge aus der Vermietung von Wohnungen sollten mittelfristig zumindest die Aufwendungen der Bundesbank für ihre Wohnungsfürsorge decken.

57.3.2.2

Die Bundesbank hat mitgeteilt, die Ausgaben für Wohngebäude könnten nicht ausschließlich unter Einnahmegesichtspunkten betrachtet werden. Zur Substanzerhaltung sei es sinnvoll, die notwendigen Arbeiten durchzuführen, auch wenn es hierbei zu einer zeitlichen Unterdeckung komme. Auch seien andere als wirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen, wie etwa die Arbeitsmarktlage. In der Regel sei es hilfreich, wenn einem für die Bundesbank interessanten Bewerber eine gut gepflegte Wohnung angeboten werden könne.

57.3.2.3

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, daß zumindest mittelfristig die Deckung des Aufwandes erreicht werden sollte.

57.3.3 Vorratshaltung von unbebauten Grundstücken

Die Bundesbank hält unbebaute Grundstücke auf Vorrat, vorwiegend in Wohnlagen.

Der Bundesrechnungshof hat die Vorratshaltung nur dann als wirtschaftlich vertretbar angesehen, wenn mittelfristig ein Bedarf für Bankzwecke absehbar ist. Er hat deshalb die Bundesbank gebeten, eine Reihe von ihm genannter Grundstücke nach diesem Maßstab zu beurteilen und gegebenenfalls deren Verkauf zu erwägen.

Die Bundesbank hat mitgeteilt, sie habe sich auch in der Vergangenheit von nicht benötigten Grundstükken getrennt. Sie werde nach dem derzeitigen Stand der Überprüfung einen Teil der vom Bundesrechnungshof genannten Objekte verkaufen, allerdings nur bei Erzielung angemessener Preise.

Der Bundesrechnungshof wird die Sache weiter verfolgen.

57.3.4 Repräsentationsausgaben

Bei der Prüfung der Ausgaben für Repräsentation bei den Landeszentralbanken hat der Bundesrechnungshof den Eindruck gewonnen, daß das auch für die Bundesbank geltende Gebot einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung nicht immer beachtet wurde. Die folgenden Feststellungen sind beispielhaft erwähnt.

57.3.4.1 Sitzungen des Zentralbankrats außerhalb Frankfurts

Jedes Jahr findet einmal eine Sitzung des Zentralbankrats außerhalb Frankfurts am Sitz einer Landeszentralbank statt. Eine dieser Sitzungen war eingebettet in ein dreitägiges Rahmenprogramm mit Empfängen, Besichtigungen und einem Opernbesuch. An den Rahmenveranstaltungen nahmen die Mitglieder, ehemalige Mitglieder und Witwen ehemaliger Mitglieder des Zentralbankrats sowie die Mitglieder und ehemaligen Mitglieder des Vorstandes der gastgebenden Landeszentralbank — überwiegend mit Ehegatten — teil. Zu den Empfängen wurden Gäste aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft eingeladen. Die Kosten allein der Veranstaltung betrugen insgesamt rd. 180 000 DM. Etwa 13 000 DM hiervon entfielen auf „kleine Präsente", die den Teilnehmern überreicht wurden.

Der Bundesrechnungshof hat die Höhe der jährlichen Ausgaben sowie den erheblichen Anteil an „innerer Repräsentation" bemängelt. Er hat angeregt, für derartige Veranstaltungen einen Ausgaberahmen festzulegen und den Teilnehmerkreis zu begrenzen.

Die Bundesbank hat mitgeteilt, sie sei bemüht, den Aufwand für auswärtige Sitzungen des Zentralbankrats unter Berücksichtigung der damit verfolgten Ziele in Grenzen zu halten. Ein fester Ausgaberahmen werde nicht für zweckmäßig gehalten. Bei den auswärtigen Zentralbankratssitzungen komme es vor allem darauf an, den Kontakt des Zentralbankrats mit den maßgeblichen Repräsentanten von Wirtschaft und Verwaltung zu pflegen.

Der Bundesrechnungshof hält es für möglich und erforderlich, die Ausgaben zu begrenzen, ohne daß dadurch diese Zielsetzung der auswärtigen Zentralbankratssitzungen entscheidend beeinträchtigt wird.

57.3.4.2 Bankenabend

Bei sogenannten Bankenabenden treffen sich Vertreter der jeweiligen Landeszentralbank mit Repräsentanten der Kreditinstitute zu einem zwanglosen Meinungsaustausch bei einem Empfang.

Eine Landeszentralbank ließ den Bankenabend im Jahre 1986 von einem ortsansässigen Restaurationsbetrieb ausrichten. Die Ausgaben betrugen für etwa 180 Personen rd. 38 600 DM oder 214 DM je Person. Dagegen ließ eine andere Landeszentralbank etwa 70 Personen für rd. 4 600 DM, also für 66 DM je Person, durch die Kasinobetriebsgesellschaft bewirten (der aus Beständen der Landeszentralbank entnommene Wein ist nicht eingerechnet).

Der Bundesrechnungshof hat die Kostenunterschiede beanstandet.

Die Bundesbank hat die unterschiedlichen Kosten mit den örtlichen Gegebenheiten begründet.

Der Bundesrechnungshof hält solche Unterschiede — auch unter Berücksichtigung regionaler Besonderheiten — nicht für vertretbar.

57.3.4.3

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Repräsentationsausgaben des Direktoriums und der Landeszentralbanken nach gleichen Gesichtspunkten auszurichten und insgesamt in Grenzen zu halten.

57.3.4.4

Die Bundesbank hält ein Budget für Repräsentationsausgaben oder deren Ausrichtung nach einheitlichen Gesichtspunkten für nicht zweckdienlich, weil die Zahl der durchzuführenden Veranstaltungen im voraus nicht überschaubar sei.

57.3.4.5

Den Bundesrechnungshof überzeugt diese Antwort nicht.

57.3.5 Dienstkraftfahrzeuge

57.3.5.1

Nach den Grundsätzen für die Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen für Organmitglieder der Bundesbank wurden für Vorstandsmitglieder von Landeszentralbanken angeschafft:

- für den Präsidenten:
  Fahrzeuge mit 138 bis 185 kW,
  (diese Regelung gilt auch für die anderen Mitglieder des Zentralbankrats)
- für den Vizepräsidenten:
  Fahrzeuge mit 115 bis 118 kW,
- für das dritte Vorstandsmitglied:
  Fahrzeuge bis 100 kW.

Demgegenüber regeln die Haushaltsaufstellungerlasse des Bundesministers der Finanzen die Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen wie folgt:

- für den Bundeskanzler, den stellvertretenden Bundeskanzler und den Bundesminister des Auswärtigen: bis 160 kW,
- für alle anderen Bundesminister: bis 115 kW,
- für Parlamentarische Staatssekretäre, Staatssekretäre, Beamte der Besoldungsgruppen B 11 und B 10: bis 100 kW.

Eine Überschreitung bis zu 10 v. H. ist zulässig.

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber der Bundesbank angeregt, die Beschaffungsgrundsätze zu überprüfen und den für die unmittelbare Bundesverwaltung geltenden Regelungen anzunähern.

Die Bundesbank hat mitgeteilt, die Grundsätze über die Beschaffung von Kraftfahrzeugen für die Organmitglieder entsprächen ihrer Stellung im organisatorischen Aufbau der Bundesbank und ihren Repräsentationsverpflichtungen. Die Organmitglieder benötigten Dienstwagen unter anderen Bedingungen als in der übrigen Bundesverwaltung. Deshalb halte sie Abweichungen von den Beschaffungsrichtlinien für die Bundesverwaltung für angebracht.

Der Bundesrechnungshof hält seinen Vorschlag aufrecht.

57.3.5.2

Nach den Richtlinien für die Benutzung von Dienstkraftfahrzeugen durch die Mitglieder der Organe der Bundesbank stehen den Vizepräsidenten und den weiteren Vorstandsmitgliedern der Landeszentralbanken Dienstkraftfahrzeuge grundsätzlich nur für dienstliche Zwecke zur Verfügung. Privatfahrten sind ausnahmsweise gestattet, wenn die Kraftfahrzeuge während dieser Zeit nicht für dienstliche Zwecke benötigt werden. Die Kraftfahrzeuge sind nicht personengebunden.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Vizepräsidenten und dritten Vorstandsmitglieder der geprüften Landeszentralbanken Dienstkraftfahrzeuge für Urlaubsreisen mit erheblichen Fahrleistungen benutzten, ohne die Kosten für die Fahrten zu erstatten.

Der Bundesrechnungshof hat die unentgeltliche Benutzung beanstandet. Die Fahrzeuge hätten bei den Urlaubsfahrten für dienstliche Zwecke nicht zur Verfügung gestanden und seien daher ihrem Verwendungszweck entzogen worden. Nach den Richtlinien der Bundesregierung gemäß § 52 Satz 2 BHO für die Benutzung von Dienstkraftfahrzeugen außerhalb der dienstlichen Verwendung bei obersten Bundesbehörden vom 2. Juli 1975 (MinBlFin S. 590) dürften nur Bundesminister und Staatssekretäre ihre — personengebundenen — Dienstkraftwagen für Urlaubsreisen benutzen. Entsprechendes gelte für nachgeordnete Behörden.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesbank gebeten, ihre Benutzungsrichtlinien an die Bundesrichtlinien heranzuführen.

Die Bundesbank hat mitgeteilt, nach der Meinung des Zentralbankrats stehe die private Benutzung im Einklang mit seinen einschlägigen Richtlinien.

Der Bundesrechnungshof hat gegen diese Auslegung der Benutzungsrichtlinien Bedenken. Die unentgeltliche private Benutzung nicht personengebundener Dienstkraftfahrzeuge ist auch eine grundsätzliche Abweichung von den Bestimmungen des Bundes. Der Bundesrechnungshof hält es für zumutbar, daß sich die Bundesbank an diesen Bestimmungen nicht nur ausrichtet, wenn sie — wie z. B. bei den Beihilfen — zu Vergünstigungen führen, sondern auch dann, wenn sie als Einschränkungen empfunden werden. Der Zentralbankrat sollte deshalb seine Auffassung noch einmal überprüfen.

58 Baumaßnahmen der Landeszentralbanken

58.0

Die Landeszentralbanken stellen an die bau- und betriebstechnischen Ausstattungen ihrer Dienstgebäude unterschiedliche und zum Teil zu hohe Anforderungen. Um die Entscheidungsgrundlagen der Vorstände der Landeszentralbanken bei Planung und Ausführung ihrer Baumaßnahmen zu verbessern und dabei ein Vorgehen nach einheitlichen Grundsätzen und angemessenen Maßstäben sicherzustellen, müssen die vom Zentralbankrat beschlossenen Baurichtlinien überarbeitet und gemeinsame bauliche Standards festgelegt werden.

58.1

Die Bundesbank unterliegt bei der Durchführung ihrer Baumaßnahmen keinen Beschränkungen durch einen Wirtschaftsplan; Finanzierungskosten wie Zinsen fallen nicht an. Die Baumaßnahmen wirken sich durch die Abschreibungsraten und die Folgekosten über die Gewinnabführung auf den Bundeshaushalt aus.

58.2

58.2.1

Der Zentralbankrat hat Richtlinien für das Bauwesen der Bundesbank (Baurichtlinien) erlassen und einleitend dazu bestimmt, daß sie „empfohlene Leitlinien darstellen, die die Entscheidungen der Vorstände der Landeszentralbanken im Einzelfall nicht vorwegnehmen". Die Baurichtlinien beschreiben in groben Zügen den Ablauf der Baumaßnahmen. Sie verlangen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nur zur Planung der Außenanlagen. Aus „bankspezifischen Gründen (Sicherheitsfragen usw.)" brauchen die Bauleistungen in der Regel nur beschränkt ausgeschrieben zu werden.

Der Zentralbankrat läßt sich über Bauvorhaben der Landeszentralbanken mit geschätzten Baukosten von mehr als 50 Mio. DM unterrichten. Außerdem begutachten Arbeitskreise, die für die jeweiligen Bauvorhaben aus Beamten des Direktoriums und mehrerer Landeszentralbanken gebildet werden, die Vorplanung der Baumaßnahmen über 1,5 Mio. DM ohne Bindungswirkung für die betreffende Landeszentralbank. Abgesehen von den vorgenannten zentralen Einwirkungsmöglichkeiten wickelt jede Landeszentralbank ihre Bauvorhaben selbständig ab.

58.2.2

Der Bundesrechnungshof hat sechs Baumaßnahmen von Landeszentralbanken geprüft, die voraussichtlich insgesamt mit rd. 900 Mio. DM abgerechnet werden. Sie wichen sowohl in den Baukosten als auch in der bau- und betriebstechnischen Ausstattung erheblich voneinander ab, und zwar — bezogen auf die Nutzflächen — bis zum Zweifachen der Baukosten. Außerdem lagen die Baukosten, beispielsweise bezogen auf die Flächen des Verwaltungsbereiches (Büros und Flure), bei den Baumaßnahmen der Landeszentralbanken erheblich über denen sonstiger öffentlicher Baumaßnahmen — mit Ausnahme des Erweiterungsbaus einer Landeszentralbank, bei dem die Flächenwerte denjenigen der Bundesministerien entsprachen. Bei der Baumaßnahme einer Landeszentralbank überschritten die Baukosten je Quadratmeter Bürofläche das Zweieinhalbfache und bei einer anderen geprüften Baumaßnahme überstiegen die Baukosten je Quadratmeter Flurfläche etwa das Fünffache der Werte des vorgenannten Erweiterungsbaus.

Abgesehen von dem Erweiterungsbau wurden bei den Baumaßnahmen der Landeszentralbanken weit über den üblichen Umfang hinaus teure Baumaterialien verwendet. Bei Ausführungsalternativen wurde häufig die teurere gewählt; bei einer dieser Baumaßnahmen wurde in der Ausschreibung sogar ausdrücklich vorgeschrieben, daß „bei Preisunterschied die teurere Variante" anzubieten sei.

Die Ausstattung der Bankdienstgebäude mit raumluft- und wärmetechnischen Anlagen ist sehr unterschiedlich. Während in dem oben erwähnten Erweiterungsbau einer Landeszentralbank, einem Hochhaus im Zentrum einer Großstadt, die Büros über Kippfenster belüftet werden, ließ eine andere Landeszentralbank alle Büros über raumlufttechnische Anlagen be- und entlüften, obwohl das fünfgeschossige Bankdienstgebäude in einer ruhigen Wohngegend mit geringer Immissionsbelastung errichtet wurde. Ferner haben zwei Landeszentralbanken ihre Bauten für mehrere Millionen DM mit Blockheizkraftwerken ausgestattet, um die Versorgungssicherheit der Bankdienstgebäude zu erhöhen; andere Landeszentralbanken hielten dies nicht für erforderlich und haben darauf verzichtet.

58.3

Der Bundesrechnungshof hält die uneinheitlichen und die zum Teil unangemessen hohen Anforderungen, die die Vorstände der Landeszentralbanken an die bauliche und betriebstechnische Ausstattung der geprüften Baumaßnahmen stellten, für nicht vertretbar. Nach seiner Auffassung müßten auch bei Dienstgebäuden der Landeszentralbanken einheitliche Maßstäbe angelegt werden, die zudem nicht unberücksichtigt lassen dürften, daß es sich um öffentliche Baumaßnahmen handelte. Auch wenn die Landeszentralbanken bei ihren Bauvorhaben — anders als bei sonstigen Baumaßnahmen der öffentlichen Hand — keiner finanziellen Begrenzung und gegenwärtig auch keinen haushaltsmäßigen Beschränkungen unterliegen (vgl. Nr. 58.1), hätten sie sich den gebotenen Maßstab selbst auferlegen müssen.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß die Bundesbank zur Sicherstellung eines einheitlichen und angemessenen Maßstabes bei der Planung und Durchführung ihrer Baumaßnahmen ihr Regelwerk verbessert. Insbesondere müßten die Baurichtlinien den Landeszentralbanken verbindlich vorgegeben,

gemeinsame Standards (für Raumbedarf, Ausstattung und technische Ausrüstung) festgelegt, die Planungen stärker und nach einheitlichen Maßstäben überprüft sowie die Bauleistungen in der Regel öffentlich ausgeschrieben werden.

58.4

Die Bundesbank hat eingewandt, ihre Bankdienstgebäude seien mit Bauten für Ministerien wegen der unterschiedlichen Funktionen nicht vergleichbar. Dies gelte grundsätzlich auch für diejenige Landeszentralbank, deren vom Bundesrechnungshof zum Vergleich herangezogener Erweiterungsbau ähnliche Kostenwerte aufweise wie Ministeriumsbauten, denn der Erweiterungsbau umfasse nur Büroräume und ein Rechenzentrum, während die bankspezifischen Flächenbereiche wie Tresor, Kasse, Vorstandsbereich sowie Fahr- und Ladebereich in anderen Gebäuden untergebracht seien. Der Bundesrechnungshof habe bei seinen Vergleichsuntersuchungen diesem Umstand nur unvollständig Rechnung getragen. Das Herausstellen einzelner Flächenbereiche wie Büro- und Flurflächen sei allein nicht aussagefähig. Die Blockheizkraftwerke seien wirtschaftlich und umweltverträglich. Trotz der ruhigen Wohngegend habe sich der Vorstand der betreffenden Landeszentralbank für raumlufttechnische Anlagen entschieden, weil aus städtebaulichen Gründen die Fassade habe großflächig verglast werden müssen.

Der Bundesrechnungshof lasse bei seiner Aussage, an die Dienstgebäude der Landeszentralbanken müsse grundsätzlich ein einheitlicher Maßstab angelegt werden, die unterschiedlichen Funktionen und Standorte der Gebäude außer Betracht. Bei den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen müßten die Aufwendungen für die Bauunterhaltung in einem Zeitraum von mindestens 15 Jahren und die an die Bankdienstgebäude auf lange Sicht zu stellenden hohen Anforderungen berücksichtigt werden. Die Bundesbank sehe den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als den maßgebenden einheitlichen Maßstab an. Daß sie ihn beachte, ergebe sich auch daraus, daß die Wirtschaftsprüfer hierzu bisher keine Beanstandungen erhoben hätten.

Das Verfahren der Bundesbank bei der Durchführung ihrer Baumaßnahmen habe sich auch hinsichtlich des Erfahrungsaustausches zwischen den einzelnen Landeszentralbanken bewährt und sei weiter verbessert worden.

Gleichwohl werde sie die Empfehlungen und Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen und gemäß Beschluß des Zentralbankrates vom 1. Juni 1989 die Baurichtlinien überarbeiten und als verbindlich einführen. Die Richtlinien enthielten künftig zudem einen Orientierungsmaßstab für die Qualitäts- und Flächenstandards sowie gemeinsame Standards für den Raumbedarf, die Ausstattung und die technische Ausrüstung. Außerdem würden Aufgabe, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Arbeitskreise zur Begutachtung von Baumaßnahmen neu festgelegt werden.

58.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt, daß die Bundesbank seinen Empfehlungen weitgehend folgen will und bereits erste Maßnahmen ergriffen hat.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, daß die Baukosten der Bankdienstgebäude der Landeszentralbanken in dem von ihm zum Vergleich herangezogenen Verwaltungsbereich durchaus mit den Kostenwerten sonstiger öffentlicher Verwaltungsgebäude vergleichbar sind. Dies wird durch den Erweiterungsbau der Landeszentralbank bestätigt, dessen Kosten im Rahmen der Werte der Neubauten von Bundesministerien liegen. Auch die bei dieser Baumaßnahme festgestellte einfachere bau- und betriebstechnische Ausstattung, die sich in erheblich niedrigeren Baukosten niedergeschlagen hat, bestätigt den Bundesrechnungshof in seiner Auffassung. Im übrigen bezieht der Bundesrechnungshof in seine Betrachtungen stets die Baunutzungskosten einschließlich Bauunterhaltung ein. Die Angemessenheit der Baukosten der übrigen geprüften Baumaßnahmen kann die Bundesbank nicht allein mit dem Hinweis belegen, sie seien in den Berichten der Wirtschaftsprüfer unbeanstandet geblieben, da die Wirtschaftsprüfer in diesem Bereich unter dem Gesichtspunkt der Ordnungsmäßigkeit, nicht aber unter dem der Wirtschaftlichkeit prüfen. Auch der allgemeingehaltene Hinweis, innerhalb des Bundesbankbereiches gelte als einheitlicher Maßstab die Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, reicht — insbesondere angesichts der getroffenen Feststellungen — für sich allein nicht aus.

58.6

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muß die Bundesbank bei der Neufassung ihrer Baurichtlinien auch den Grundsätzen eines umfassenden Wettbewerbes gerecht werden und bei der Erarbeitung von Gebäudestandards berücksichtigen, daß es sich bei ihren Bankdienstgebäuden um öffentliche Gebäude handelt, die wirtschaftlich und sparsam herzustellen sind.

Unternehmen des Bundes

59 Vorstandsangelegenheiten bei einem Unternehmen des Bundes

59.0

Anläßlich einer Vertragsverlängerung um zwei Jahre sollte die Ruhegehaltsanwartschaft des Vorstandsmitgliedes eines Unternehmens des Bundes angehoben werden. Damit hätte sie über der Anwartschaft gelegen, die sich bei Anwendung der maßgebenden Richtlinien der Bundesregierung ergeben hätte. Als Streit über die Wirksamkeit der Vertragsverlängerung entstand, erhielt das Vorstandsmitglied im Vergleichswege eine Abfindung.

Der Bundesrechnungshof hält die Anhebung der Ruhegehaltsbezüge für eine nur für zwei Jahre beabsichtigte Tätigkeit und die dadurch bedingte Höhe der Abfindung nicht für gerechtfertigt. Er sieht auch die Abweichung von den Richtlinien als so erheblich an, daß vor einem Vertragsabschluß das Bundeskabinett hätte eingeschaltet werden müssen.

59.1

59.1.1

Die zuständigen Bundesminister, die die Aufsicht über ein Unternehmen in der Rechtsform einer bundesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts (Unternehmen) führen, kamen im Mai 1988 überein, den Anstellungsvertrag eines Vorstandsmitgliedes, der nach Vollendung von dessen 65. Lebensjahr ausgelaufen wäre, um zwei Jahre zu verlängern. Die Bundesminister hielten die besondere Erfahrung und die Kenntnisse des Vorstandsmitgliedes für unentbehrlich. Dem Vorstand gehörten weitere Mitglieder, darunter einige langjährig, an.

Das Vorstandsmitglied machte sein Verbleiben von finanziellen Verbesserungen abhängig. Die Bundesminister kamen im Herbst 1988 überein, daß sich das Jahresgehalt von bisher rd. 347 000 DM um 13 000 DM erhöhen sollte; die Ruhegehaltsanwartschaft sollte sich von bisher 182 000 DM für jeden Monat der vorgesehenen weiteren Vertragsdauer um rd. 2 400 DM erhöhen, so daß sie bei Vertragsablauf Anfang des Jahres 1991 rd. 240 000 DM betragen hätte. Die Erhöhung der Ruhegehaltsanwartschaft wurde von den Bundesministern auch damit gerechtfertigt, daß das Unternehmen während der zweijährigen Vertragsverlängerung kein Ruhegehalt an das Vorstandsmitglied zu zahlen habe. Ende des Jahres 1988 erklärte sich das Vorstandsmitglied mit diesen Eckpunkten des Vertrages einverstanden.

59.1.2

Zwischen den Bundesministern war zunächst streitig, ob die Abweichung von den hier maßgeblichen, von der Bundesregierung beschlossenen Grundsätzen nicht unerheblich sei und deshalb über den neuen Anstellungsvertrag das Bundeskabinett entscheiden müßte. Die Grundsätze — deren Schaffung u. a. auf einen Beschluß des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages aus dem Jahre 1979 zurückgeht — beschränken nämlich den Ruhegehaltsanspruch eines Vorstandsmitgliedes auf einen bestimmten Vomhundertsatz des Aktivgehalts. Falls in einem begründeten Einzelfall von nicht unerheblicher Bedeutung von dieser (oder einer anderen verbindlichen) Regelung der Grundsätze abgewichen werden soll, ist das Kabinett einzuschalten. Die für die Verwaltung der Bundesbeteiligungen zuständigen Bundesminister sollen auf die Einhaltung der Grundsätze hinwirken.

59.1.3

Noch bevor die Bundesminister zu einer einheitlichen Auffassung gekommen waren, übergab der Vorsitzende des Verwaltungsrates dem Vorstandsmitglied am 9. Februar 1989 einen Vertragsentwurf mit der Bemerkung, eine offizielle Zuleitung an das Vorstandsmitglied könne erst erfolgen, wenn die Frage der Kabinettspflichtigkeit des Vertrages zwischen den Bundesministern geklärt sei. Am 20. Februar 1989 übersandte er dem Vorstandsmitglied den inhaltsgleichen, unterschriftsreifen Entwurf des Anstellungsvertrages, unterrichtete ihn von der — nach der Satzung des Unternehmens erforderlichen — Zustimmung der Bundesminister zum Vertragsschluß und bat ihn um Unterzeichnung und Rückgabe.

Am 1. März 1989 teilte einer der Bundesminister dem Verwaltungsratsvorsitzenden mit, er ziehe seine Zustimmung zurück. Er sah wegen des Verhaltens des Vorstandsmitgliedes in einer die bevorstehenden Veränderungen beim Unternehmen betreffenden Angelegenheit eine weitere gedeihliche Zusammenarbeit nicht gewährleistet. Daraufhin sah sich der Vorsitzende des Verwaltungsrates nicht mehr in der Lage, den Vertrag schlußzuzeichnen.

59.1.4

Das anwaltlich vertretene Vorstandsmitglied machte gegenüber dem Unternehmen Rechte aus dem nach seiner Auffassung zustande gekommenen Anstellungsvertrag geltend. Die fehlende Unterschrift des Vorsitzenden des Verwaltungsrates habe bei Würdigung der Vorgänge nicht rechtsbegründenden, sondern nur deklaratorischen Charakter.

Unter Berücksichtigung eines möglichen Prozeßrisikos strebten die Bundesminister eine „schnelle und lautlose Lösung" an und führten Vergleichsverhandlungen mit dem Anwalt des Vorstandsmitgliedes. Sie ermittelten als Differenz der Gehaltsbezüge und Ruhegehaltsanwartschaft aus dem alten Vertrag und der strittigen Neuregelung einen abgezinsten Betrag von rd. 900 000 DM. Zwischen dem Unternehmen und dem Vorstandsmitglied wurde im April 1989 mit Zustimmung der Bundesminister ein „Abfindungsvergleich" geschlossen. Die Abfindung betrug 550 000 DM.

Zum Nachfolger in seinem Aufgabenbereich wurde ein anderes Mitglied des Vorstandes bestellt.

59.2

Der Bundesrechnungshof hat das Verhalten der aufsichtsführenden Bundesminister, das zu einer Abfindungszahlung von 550 000 DM des Unternehmens an das Vorstandsmitglied führte, beanstandet.

Die neue Ruhegehaltsanwartschaft habe um rd. 32 v. H. über der ursprünglichen Anwartschaft von 182 000 DM und sogar um rd. 54 v. H. über dem Betrag von 156 000 DM gelegen, der sich bei Anwendung der Grundsätze ergeben hätte. Die Abweichung

von 54 v. H. gegenüber den Grundsätzen sei so erheblich gewesen, daß das Bundeskabinett hätte eingeschaltet werden müssen.

Auch bei Würdigung der langjährigen Tätigkeit des Vorstandsmitgliedes für das Unternehmen sei eine Erhöhung des Ruhegehaltsanspruchs von 182 000 DM auf 240 000 DM für eine nur zweijährige Tätigkeit nicht gerechtfertigt gewesen. Die Begründung, man habe das Vorstandsmitglied wegen seiner besonderen Erfahrungen und Kenntnisse auch um den Preis einer derartigen Anhebung in seiner Stellung halten müssen, habe sich als nicht stichhaltig herausgestellt, da letztlich mit Ablauf seines Anstellungsvertrages auf ihn verzichtet und seine Aufgaben auf ein anderes Vorstandsmitglied übertragen werden konnten.

Der Vergleich sei geschlossen worden, obwohl nach den Akten der Bundesminister die Rechtsfrage nicht hinreichend geprüft und deshalb keine Klarheit über das Prozeßrisiko geschaffen worden war.

59.3

59.3.1

Die Bundesminister räumen ein, daß die Anhebung der Ruhegehaltsanwartschaft um rd. 32 v. H. über der seinerzeit vereinbarten Ruhegehaltsanwartschaft und um rd. 54 v. H. über derjenigen gelegen hätte, die sich bei Anwendung der Grundsätze ergeben hätte. Dabei sei jedoch zu berücksichtigen, daß das Vorstandsmitglied bereits vor Inkrafttreten der Grundsätze eine vertragliche Ruhegehaltsanwartschaft gehabt habe, die sich eindeutig auf seine vollen Bezüge bezogen und über dem sich nach den Grundsätzen ergebenden Betrag gelegen habe.

Bei einem Vergleich der vorgesehenen mit der ursprünglichen Ruhegehaltsanwartschaft müßten die zu erwartenden jährlichen Steigerungen der Bezüge und der Ruhegehaltsanwartschaft berücksichtigt werden. Lege man eine jährliche Steigerung um 3,4 v. H. zugrunde, belaufe sich die Anhebung nur noch auf rd. 20 v. H. Außerdem wäre bei einer Verlängerung des Anstellungsvertrages das Ruhegehalt für den Verlängerungszeitraum entfallen. Bei Verrechnung dieser „Ersparnis" auf die anzunehmende durchschnittliche Lebenserwartung hätte sich ein faktischer Mehraufwand von nur noch 3,2 v. H. pro Jahr ergeben.

59.3.2

In Anbetracht der Einigkeit der beteiligten Bundesminister in der Sache und der Federführung des einen Bundesministers für Verfahrensfragen innerhalb der Grundsätze sei von einer Befassung des Kabinetts mit den Anstellungsbedingungen einvernehmlich abgesehen worden. Es könne auch nicht unterstellt werden, daß die Befassung des Bundeskabinetts zu einem anderen Ergebnis geführt hätte.

59.3.3

Es könne dahingestellt bleiben, ob die Anwendbarkeit der Grundsätze und die Kabinettspflicht gegeben gewesen wären. Durch den Abfindungsvergleich habe sich eine endgültige Klärung erübrigt; den Abschluß eines Vergleiches regelten die Grundsätze nicht. Ein Abfindungsvergleich sei im Ergebnis für erforderlich gehalten worden, um Schäden von dem Unternehmen abzuwenden.

59.4

Die Einwendungen der Bundesminister überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Die Vertragsverlängerung unterlag als Abschluß eines neuen Vertrages den Grundsätzen, so daß die Ruhegehaltsanwartschaft zumindest auf dem bisherigen Stand hätte eingefroren werden müssen.

Mit der beabsichtigten Anhebung der Anwartschaft hätte das Kabinett befaßt werden müssen, auch wenn die Bundesminister dessen Zustimmung erwarteten. Diese Verfahrensregel mußte auch deshalb eingehalten werden, weil sie die besonders strenge und gründliche Prüfung eines Ausnahmetatbestandes bezweckt. Die von den Bundesministern behauptete „Ersparnis" rechtfertigte eine Ausnahme nicht, da das Unternehmen bei einer Verlängerung des Vertrages statt des Ruhegehalts Aktivbezüge hätte zahlen müssen.

Der Abfindungsvergleich hat zwar den Streit zwischen dem Vorstandsmitglied und dem Unternehmen über die Wirksamkeit der Vertragsverlängerung beendet, kam jedoch nur unter Verstoß gegen die Grundsätze zustande. Die fehlerhafte Verfahrensweise der Bundesminister wurde dadurch nicht geheilt.

59.5

Der Bundesrechnungshof, fordert die Bundesminister auf, die Möglichkeit von Schadenersatzansprüchen und anderen Folgerungen zu prüfen, künftig die Grundsätze zu beachten und Abweichungen allenfalls in begründeten Einzelfällen zuzustimmen, in Fällen von nicht unerheblicher Bedeutung aufgrund eines vorhergehenden Kabinettbeschlusses.

Bundesanstalt für Arbeit

60 Organisation der Informationsverarbeitung

60.0

Die Zuständigkeiten für die Informationsverarbeitung bei der Bundesanstalt sind stark zersplittert. Die Verantwortung für Hardware, Software und für die Koordination ist auf zehn verschiedene Unterabteilungen der sieben bei der Hauptstelle der Bundesanstalt bestehenden Abteilungen verteilt. Die Zersplitterung der Organisation der Informationsverarbeitung ver-

hindert eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Planung der Software-Entwicklung und des Hardware-Bedarfs sowie eine wirkungsvolle Vorhabengesamtplanung.

Die bei der Bundesanstalt eingesetzte Hardware wird fast ausschließlich gemietet. Untersuchungen zur Frage, ob Miete oder Kauf wirtschaftlicher ist, werden nicht angestellt.

60.1 Allgemeines

Die Bundesanstalt bedient sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in beachtlichem Umfang der Datenverarbeitung. Im Jahre 1988 gab sie hierfür 360 Mio. DM aus, und im Haushaltsplan für das Jahr 1989 veranschlagte sie 487 Mio. DM.

Der Bundesrechnungshof hat die Organisation der Informationsverarbeitung, ihre Auswirkungen auf Planungen im Bereich der Datenverarbeitung und die Beschaffung von Hardware geprüft.

60.2 Organisation der Informationsverarbeitung

Seit dem Jahre 1986 ist die Verantwortung für die Datenverarbeitungsverfahren und deren Koordination auf acht verschiedene Unterabteilungen der sieben bei der Hauptstelle der Bundesanstalt bestehenden Fachabteilungen aufgeteilt, und zwar für den jeweiligen Zuständigkeitsbereich. Dazu hat die Bundesanstalt eigene Referate für „Organisation und Informationsverarbeitung" (einschließlich Programmierung) gebildet.

Daneben wurden Planung, Ausführung und Umsetzung aller Aufgaben der „Infrastruktur der Informations- und Kommunikationstechnik" (Hardware) mit den übrigen infrastrukturellen Verwaltungsaufgaben in einer Unterabteilung zusammengeführt. Für die fachübergreifende Koordinierung und Steuerung der Planung der „Organisation und Informationsverarbeitung" wurde eine neue Abteilung eingerichtet, wobei eine ihrer Unterabteilungen für die Koordination der Informationsverarbeitung verantwortlich ist.

Zum gegenseitigen Informationsaustausch wurde ein „Gremium für Organisation und Informationsverarbeitung" (Gremium) geschaffen, in dem alle mit der Informationsverarbeitung befaßten Stellen der Hauptstelle vertreten sind. Darüber hinaus existieren in der Hauptstelle zahlreiche Fachausschüsse und Arbeitskreise zur Steuerung und Koordinierung der Informationsverarbeitung.

In dem Gremium wurden immer wieder kontroverse Diskussionen über bereits getroffene Grundsatzentscheidungen geführt. Die danach bestehenden Meinungsverschiedenheiten zwischen verschiedenen Unterabteilungen und den Fachreferaten sind teilweise bis heute nicht ausgeräumt. Gegenstand der Diskussionen war insbesondere eine Entscheidung aus dem Jahre 1985 über den Einsatz von nicht miteinander verträglichen Geräten zweier Hersteller (vgl. dazu Bemerkung Nr. 61) und die daraus resultierende Doppelentwicklung von Datenverarbeitungsverfahren (Verfahren).

Umstritten ist im Gremium auch dessen eigene Aufgabe. Es besitzt keine Entscheidungsbefugnisse. Bei auftauchenden Problemen wird immer wieder die Zuständigkeitsfrage diskutiert, ohne daß daraus in angemessener Zeit Konsequenzen für das weitere Vorgehen gezogen werden.

Die Bundesanstalt hat inzwischen einen externen Sachverständigen um Erstellung eines Gutachtens zur Weiterentwicklung ihrer Datenverarbeitung gebeten. Dieses wird in diesem Rahmen auch auf Organisationsfragen eingehen.

Der Bundesrechnungshof hält die durch starke Zersplitterung der Zuständigkeiten gekennzeichnete Organisation der Informationsverarbeitung für unwirtschaftlich und unzweckmäßig. Durchführung und Durchsetzung von Entscheidungen werden durch die zahlreichen Arbeitskreise und Fachausschüsse erschwert. Organisatorische Mängel sind ursächlich dafür, daß ein effizientes Zusammenwirken bei der Planung und Koordinierung von Maßnahmen im Hardware- und Software-Bereich nicht gewährleistet ist.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, unverzüglich eine gezielte Untersuchung der Organisation der Informationsverarbeitung vorzunehmen und geeignete Maßnahmen zur Beseitigung der offenkundigen Schwachstellen zu treffen.

Die Bundesanstalt hat in ihrer Stellungnahme darauf verwiesen, daß es ihr Ziel gewesen sei, die Fachabteilungen in die fachbezogenen Aufgaben der Organisation und Informationsverarbeitung stärker einzubeziehen und die Planung und Steuerung dieser Aktivitäten sowie die Entwicklung fachübergreifender Verfahren einer Abteilung zu übertragen. Damit solle eine systematische und umfassende Nutzung der elektronischen Datenverarbeitung in allen dafür in Frage kommenden Aufgabenbereichen der Bundesanstalt schnellstmöglich sichergestellt werden. Die vom Bundesrechnungshof dargestellten „Differenzen" bestünden nicht. Selbstverständlich sei, daß die derzeitige Organisation der Informationsverarbeitung nicht als „unveränderlich vorgegeben" angesehen werde.

Der Bundesrechnungshof sieht seine Feststellungen nicht als widerlegt an. Die von ihm genannten kontroversen Diskussionen sind in verschiedenen Niederschriften belegt; diese beweisen die von der Bundesanstalt bestrittenen Differenzen.

Der Bundesrechnungshof hält es wegen der hohen Ausgaben, die die Bundesanstalt für die Datenverarbeitung tätigt, für erforderlich, alsbald das in Auftrag gegebene Gutachten auszuwerten sowie gegebenenfalls weitere gezielte Überprüfungen der Organisation der Informationsverarbeitung vorzunehmen und geeignete Maßnahmen zur Beseitigung der offenkundigen Schwachstellen einzuleiten.

60.3 Auswirkungen der Organisation der Informationsverarbeitung

Die Zersplitterung der Organisation der Informationsverarbeitung bei der Bundesanstalt hat erhebliche Folgewirkungen, insbesondere auf die Planung der Entwicklung von Verfahren, die Planung des Hardware-Bedarfs und auf die Durchführung der Vorhabengesamtplanung.

60.3.1 Planung der Entwicklung von Verfahren

Für die Entwicklung der Programme gibt es bei der Bundesanstalt keine zusammenfassende Planung, die erkennen läßt, in welchen Schritten und in welchem Zeitraum die Verfahren weiterentwickelt werden und nicht weiterentwickelte Verfahren abgelöst werden sollen.

Der Bundesrechnungshof führt diesen Mangel im wesentlichen darauf zurück, daß die Planungszuständigkeit für die verschiedenen Verfahren in der Praxis ausschließlich bei den jeweiligen Fachabteilungen liegt und eine auf einem einheitlichen Konzept beruhende, koordinierte Planung und Entwicklung der Verfahren fehlt.

Die Bundesanstalt hat demgegenüber darauf hingewiesen, daß die im Einsatz befindlichen Verfahren zu unterschiedlichen Zeiten entstanden seien und demzufolge unterschiedliche Ansprüche der Anwender zu verwirklichen hätten. Ferner stelle die Erteilung von Auskünften andere Voraussetzungen an eine Nutzung der Datenverarbeitung als anspruchsvolle Informationsverfahren. Die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß eine durch Koordinierung gesteuerte einheitliche Planung und Entwicklung für alle dezentralen informationstechnischen Verfahren fehle, werde insoweit nicht geteilt, als zwischen den Fachreferaten die Verfahren durch Absprache „in dem Maße aufeinander abgestimmt würden, wie es eine einheitliche Planung von abteilungsübergreifenden Dienstleistungen und Fachaufgaben" gebe. Im übrigen sei beabsichtigt und zum Teil bereits in Angriff genommen, in stärkerem Maße die dezentrale Informationsverarbeitung fachübergreifend zu koordinieren.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Zusage der Bundesanstalt, die dezentrale Informationsverarbeitung künftig in stärkerem Maße fachübergreifend zu koordinieren, eine Bestätigung seiner Auffassung, daß die bisherige Planung und Entwicklung für die dezentralen Verfahren unzureichend ist.

Die Bundesanstalt sollte bei der Behebung der organisatorischen Schwachstellen der Informationsverarbeitung sicherstellen, daß die Verfahren einheitlich und koordiniert geplant und entwickelt werden.

60.3.2 Planung des Hardware-Bedarfs

Die Ausstattung der Rechenzentren in den Arbeitsämtern ist weitgehend durch die Planungen für die Verfahren vorgegeben, die unter dem Stichwort „Computereinsatz im Arbeitsamt" zusammengefaßt sind. Bedarf an Bildschirmarbeitsplätzen aufgrund neuer oder weiterentwickelter Verfahren wird zwar von den zuständigen Fachabteilungen gemeldet. Es fehlt aber ein Überblick darüber, welche Kapazitäten überhaupt in den einzelnen Arbeitsämtern installiert und wie diese ausgelastet sind. Der Bedarf kann so nicht sachgerecht gedeckt werden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß unter diesen Voraussetzungen eine sachgerechte Planung für die wirtschaftliche Bemessung von Kapazitäten nicht möglich ist und deshalb unterbleibt. Er führt die Mängel insbesondere auf das Fehlen einer wirkungsvollen Koordination der Hardware-Bedarfsplanung zurück.

Die Bundesanstalt hat erwidert, daß für Computer mit einem bestimmten Betriebssystem Simulationsverfahren für eine sachgerechte Planung von Hardware-Kapazitäten im Einsatz seien. Für Computer mit einem anderen Betriebssystem stünden entsprechende Verfahren kurz vor der Einführung. Die Planung des Betriebsmittelbedarfs erfolge grundlegend durch die Vorhabengesamtplanung (vgl. Nr. 60.3.3). Ergänzend dazu seien im Jahre 1988 laufende „Betriebsmittelbedarfsmeldungen" eingeführt worden. Zur Zeit sei ein „dezentrales Berichtswesen" in Vorbereitung, mit dem u. a. laufend Meßwerkzeuge eingesetzt werden sollen, die gesicherte Aussagen zur Auslastung und zu Fehlern der Systeme liefern und die sowohl für die Rechenzentrums-Planung als auch für das Rechenzentrums-„Management" genutzt werden könnten.

Der Bundesrechnungshof stellt dazu fest, daß auch die von der Bundesanstalt im Jahre 1988 eingeleiteten und darüber hinaus angekündigten Maßnahmen zur Verbesserung der Planung des Hardware-Bedarfs zum Teil bereits seit Jahren in den mit der Informationsverarbeitung befaßten Gremien und im Zusammenhang mit der Vorhabengesamtplanung diskutiert wurden, ohne daß kurzfristig Abhilfe geschaffen wurde. Auch diese Entwicklung belegt Schwachstellen in der Organisation der Informationsverarbeitung bei der Bundesanstalt.

Die Bundesanstalt sollte bei der Beseitigung der organisatorischen Mängel sicherstellen, daß die Hardware-Kapazitäten sachgerecht geplant und wirtschaftlich bemessen werden.

60.3.3 Vorhabengesamtplanung

In der Vorhabengesamtplanung faßt die für die Koordination der Informationsverarbeitung zuständige Unterabteilung die Planung der Vorhaben — d. s. in sich geschlossene, fachlich und zeitlich abgrenzbare Aktivitäten, Maßnahmen und Projekte — der Fachabteilungen zusammen. Insbesondere soll diese Planung „einer wirtschaftlichen und effizienten Aufgabenerledigung . . . dienen. Sie soll außerdem sicherstellen, daß alle geschäftspolitisch bedeutsamen Vorhaben . . . rechtzeitig und bewußt geplant . . . und hinsichtlich der abteilungsübergreifenden Aspekte koordiniert werden".

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Fachabteilungen ihren Vorhaben trotz unterschiedli-

cher Dringlichkeit überwiegend höchste Priorität zuordnen. Außerdem werden für die Entscheidungsfindung in der Vorhabengesamtplanung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu wenig beachtet.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Durchführung der Vorhabengesamtplanung nicht zu einer erfolgreichen Koordination geführt hat. Die aus den Fachabteilungen gegebenen Informationen sind für eine wirkungsvolle Koordination unzureichend.

Die Bundesanstalt hat erwidert, daß es „aufgrund ihrer Aufgaben- und Organisationsstruktur und der damit verbundenen sinnvollen Planungshoheit bei den Abteilungen bei der Vorhabengesamtplanung um nicht mehr gehen könne, als um eine übersichtliche Zusammenstellung aller geschäftspolitisch bedeutsamen Vorhaben einschließlich der Regelung der Realisierung" des Personal- und Sachmittelbedarfs. Fragen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit müßten in erster Linie anwendungsbezogen unter Berücksichtigung der vorhandenen und ohnehin geplanten Datenverarbeitungsinfrastruktur untersucht werden, da nur bei genauer Kenntnis der Fachaufgaben über alternative Lösungsmöglichkeiten befunden werden könne.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung der Bundesanstalt nicht. Die Grundsätze der Vorhabengesamtplanung gehen weit über eine lediglich „übersichtliche Zusammenstellung" aller Vorhaben hinaus. Rechtzeitiges und bewußtes Planen sowie Forderungen nach Wirtschaftlichkeit und Effizienz als erklärte Ziele der Vorhabengesamtplanung belegen dies. Der für die Koordination verantwortlichen Unterabteilung gelingt es wegen der Planungshoheit der Abteilungen nicht, eine wirkungsvolle Abstimmung zwischen den Abteilungen durchzusetzen. Die zersplitterte Organisation der Informationsverarbeitung bewirkt, daß die Vorhabengesamtplanung unzureichend ist.

Die Bundesanstalt sollte sicherstellen, daß eine wirkungsvolle Durchführung der Vorhabengesamtplanung gewährleistet wird.

60.4 Miete von Hardware

Die Bundesanstalt mietet die Hardware fast ausschließlich. Ein Gesamtüberblick über die vorhandenen Geräte, den Zeitpunkt der Installation und die Nutzungsdauer läßt sich nur anhand der einzelnen Mietscheine gewinnen. Ein informationstechnisch unterstütztes Planungsinstrument zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen fehlt.

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht vertretbar, Hardware ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung fast ausschließlich zu mieten. Ein Kauf ist in vielen Fällen wirtschaftlicher.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt daher aufgefordert, die bisherige Praxis zu überprüfen und ein informationstechnisch unterstütztes Instrument zu schaffen, das einen schnellen Überblick über die installierte Hardware gewährleistet und die Möglichkeit von Alternativrechnungen für Entscheidungen über Kauf oder Miete eröffnet.

Die Bundesanstalt hat hierauf erwidert, daß sie die Entscheidung, Produkte der Informations- und Kommunikationstechnik nicht zu kaufen, sondern zu mieten, in die Lage versetze, schnell und flexibel auf die stark wachsenden fachlichen Anforderungen an die Informationsverarbeitung zu reagieren und am technischen Fortschritt teilzuhaben. Außerdem würden im Laufe der Mietzeit die Geräte ständig technisch verbessert.

Künftig solle ein systemgestütztes Verfahren zur Verwaltung für alle Geräte eingesetzt werden, das auch Berechnungen von Alternativen (z. B. Kostenvergleichsrechnungen Miete/Kauf) ermögliche.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Der Hinweis der Bundesanstalt, durch die Miete von Hardware ständig am technischen Fortschritt teilhaben zu können, ist nicht überzeugend, da nicht alle Geräte einem kurzfristigen Wandel unterliegen. Der Bundesrechnungshof hat schon in seinen Bemerkungen 1986 (Drucksache 10/6138 Nr. 78.16) darauf verwiesen, daß bei damals untersuchten Fällen im Verteidigungsbereich die Miete bei einer Nutzungsdauer der Geräte von 48 Monaten teurer war als Kauf. Da inzwischen bei allen Geräten der Informationstechnik ein deutlicher Preisrückgang eingetreten ist, kann — je nach Ausgestaltung der Mietverträge — schon bei einer Nutzungsdauer von nur 36 Monaten ein Kauf günstiger sein als die Miete.

60.5

Die Bundesanstalt bleibt daher aufgefordert, bei der Beschaffung von Hardware so bald wie möglich Untersuchungen durchzuführen, ob im Einzelfall der Kauf wirtschaftlicher als Miete ist und ob es wirtschaftlich ist, gemietete Geräte zum Zeitwert zu erwerben.

61 Doppelentwicklung von Anwendungsprogrammen der Datenverarbeitung

61.0

Die Bundesanstalt setzt in den Arbeitsämtern Geräte von zwei verschiedenen Herstellern ein, die nicht miteinander verträglich sind. Deshalb ist bei Entwicklung und Pflege von Software ein doppelter Aufwand erforderlich. Dadurch sind zugleich erhebliche zeitliche Verzögerungen beim weiteren Ausbau der dezentralen Informationsverarbeitung entstanden. Die von der Bundesanstalt angestrebte Verbesserung des Leistungsangebotes und die Steigerung der Arbeitseffektivität sind durch eine Verzögerung bei der Weiterentwicklung der Software für den Einsatz in den Arbeitsämtern gefährdet.

61.1

Das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt für Arbeit (Vorprüfungsamt) hat die dezentrale Informationsverarbeitung bei der Bundesanstalt geprüft. Die Bundesanstalt setzt in den Arbeitsämtern Geräte von zwei verschiedenen Herstellern ein, die nicht miteinander verträglich sind. Deshalb ist bei Entwicklung und Pflege von Software ein doppelter Aufwand erforderlich. Dadurch sind zugleich erhebliche zeitliche Verzögerungen beim weiteren Ausbau der dezentralen Informationsverarbeitung entstanden. Die Absicht der Bundesanstalt, die Doppelentwicklung und -pflege von Software künftig zu vermeiden, konnte bisher nicht umgesetzt werden. Zwar sind bei dem Verfahren „Computerunterstützte Ausbildungsvermittlung" entsprechende Schritte mit einem Pilotprojekt eingeleitet worden; bei den aufwendigeren Verfahren „Computerunterstützte Leistungsgewährung" und „Computerunterstützte Arbeitsvermittlung" soll aber eine Neuentwicklung erst dann in Angriff genommen werden, wenn Erfahrungen aus dem Pilotprojekt genutzt werden können. Die Neuentwicklung im laufenden Pilotprojekt wird in starkem Maße durch externe Fachkräfte durchgeführt. Weder für die Entscheidung der Bundesanstalt zum Einsatz der Geräte von zwei verschiedenen Herstellern noch für den Beschluß, die Software durch Externe entwickeln zu lassen, sind Kosten-Nutzen-Untersuchungen angestellt worden.

61.2

Das Vorprüfungsamt hat darauf hingewiesen, daß ungeachtet der eingeleiteten Umstellung des Verfahrens „Computerunterstützte Ausbildungsvermittlung" lediglich eine begrenzte Entlastung bei der Doppelentwicklung herbeigeführt werden kann. Die Größenordnung der Einsparungen bei wegfallendem Entwicklungsaufwand sei offen. Weiterhin müsse mit verschiedenen Programmiersprachen gearbeitet werden. Demzufolge sei entsprechendes Wissen für beide Systeme vorzuhalten. Durch den darüber hinaus anhaltenden verstärkten Einsatz von Externen sei zweifelhaft, ob die Strategie der Bundesanstalt wirtschaftlich sei, da bis zu 80 v. H. der Kosten für Software-Entwicklung auf die spätere Programmpflege entfielen, die dann zum größten Teil ebenfalls von externen Fachkräften durchzuführen wäre. Da für die dezentrale Informationsverarbeitung allein im Jahre 1987 bereits rd. 200 Mio. DM (ohne Datenfernübertragung und Textverarbeitung) ausgegeben worden seien, hält das Vorprüfungsamt Kosten-Nutzen-Untersuchungen für unbedingt erforderlich.

61.3

Der Bundesrechnungshof teilt die Beurteilung des Vorprüfungsamtes. Die Bundesanstalt wird durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen haben, daß die Doppelentwicklung von Verfahren in absehbarer Zeit vermieden wird, damit dadurch das Leistungsangebot und die Arbeitseffektivität in den Arbeitsämtern verbessert wird. Außerdem sollte sie Alternativen im Rahmen eines Kosten-Nutzen-Vergleiches untersuchen, in dem u. a. dargelegt wird, ob der eingeschlagene Weg aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten gerechtfertigt ist.

61.4

Die Bundesanstalt hat erwidert, daß die Absicht, die Doppelentwicklung und -pflege von Software künftig zu vermeiden oder erheblich zu verringern, für das Verfahren „Computerunterstützte Ausbildungsvermittlung" im Rahmen des Pilotprojektes bis auf eine einheitliche Datenbankschnittstelle im wesentlichen bereits verwirklicht worden sei. Nach derzeitiger Planung würden die Verfahren „Computerunterstützte Arbeitsvermittlung" und „Computerunterstützte Leistungsgewährung" ab dem Jahre 1990 „portiert", d. h. sie seien dann verwendbar für die Geräte beider Hersteller. Nach entsprechender Erprobung sei ein flächendeckender Einsatz Ende 1990 geplant. Im übrigen werde angestrebt, die notwendigen Arbeiten möglichst mit eigenen Mitarbeitern durchzuführen. Die kritischen Aussagen des Bundesrechnungshofes zum erreichten Stand könnten daher lediglich als Situationsbericht aufgefaßt werden. Daraus Rückschlüsse auf die Richtigkeit der Entscheidung bzw. die Zielerreichung zu ziehen, sei nicht zulässig. Ferner werde die Bundesanstalt nach Abschluß des Pilotprojektes einen Sachstands- und Erfahrungsbericht einschließlich einer Kosten-Nutzen-Untersuchung und eine Gesamtplanung erstellen.

61.5

Der Bundesrechnungshof sieht seine Auffassung durch die Einlassungen der Bundesanstalt nicht als widerlegt an. Zur abschließenden Umstellung des Verfahrens „Computerunterstützte Ausbildungsvermittlung" fehlt noch eine einheitliche Datenbankschnittstelle (vgl. Bemerkung Nr. 62), wie die Bundesanstalt einräumt. Darüber hinaus können die Erfahrungen aus diesem Verfahren nicht ohne weiteres auf die anderen Verfahren übertragen werden, da diese wesentlich aufwendiger sind. Insoweit bestehen erhebliche Zweifel an der Realisierbarkeit der Ankündigung der Bundesanstalt, die Arbeiten für alle Verfahren bis Ende 1990 abgeschlossen zu haben.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zusage, nach Abschluß des Pilotprojektes einen Sachstands- und Erfahrungsbericht zu erarbeiten, der einschließlich einer Kosten-Nutzen-Untersuchung und einschließlich einer Gesamtplanung die Grundlage für weitere Entscheidungen zur Strategie der Informationsverarbeitung bei der Bundesanstalt bildet.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

62 Gemeinsame Datenbasis und Datenstandards für Datenverarbeitungsverfahren

62.0

Die Bundesanstalt setzt im Rahmen der dezentralen Informationsverarbeitung unterschiedliche Datenbanksysteme ein. Durch eine getrennte und zu wenig koordinierte Weiterentwicklung von Datenverarbeitungsverfahren ist die von der Bundesanstalt geplante gemeinsame Datenbasis bei den bestehenden Verfahren kaum noch zu verwirklichen. Die Datenverarbeitungsverfahren sind inzwischen so unterschiedlich, daß eine Datenintegration nur noch im Zuge von umfassenden Umstellungen und Neuentwicklungen verwirklicht werden kann.

62.1

Das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt für Arbeit (Vorprüfungsamt) hat bei der Prüfung der dezentralen Informationsverarbeitung bei der Bundesanstalt auch festgestellt, daß die Bundesanstalt für die Datenverarbeitungsverfahren „Computerunterstützte Leistungsgewährung" und „Computerunterstützte Arbeitsvermittlung" Datenbanksysteme verwendet, die starke Unterschiede bezüglich Organisation, Aufbau und Schreibweise vergleichbarer Daten aufweisen. Darüber hinaus werden dieselben Daten mehrfach gespeichert. Die Bundesanstalt plant, für die Datenverarbeitungsverfahren eine gemeinsame Datenbasis zu erarbeiten. Im Oktober 1987 bildete die Bundesanstalt einen Fachausschuß, der als Grundlage hierfür Datenstandards entwickeln sollte.

62.2

Bereits im Jahre 1986 hatte das Vorprüfungsamt auf die Gefahren einer fehlenden gemeinsamen Datenbasis hingewiesen. Die Verfahren haben sich über lange Zeit mit unterschiedlicher Datenorganisation so entwickelt, daß die Daten nicht mehr oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand integriert werden könnten. Ein gemeinsames Datenbanksystem werde sich nur im Zuge von umfassenden Umstellungen und Neuentwicklungen verwirklichen lassen. Unterschiedliche Datenbanksysteme und die Mehrfachspeicherung von Daten seien aus Gründen der Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Verfahrenssicherheit zu vermeiden, insbesondere, damit die Daten von Widersprüchen freigehalten und dieselben Daten nicht mehrfach geändert werden müssen. Einer gemeinsamen Datenorganisation komme auch im Hinblick auf Effektivität, Benutzerfreundlichkeit und Flexibilität der dezentralen Informationsverarbeitung besondere Bedeutung zu. Eine sinnvolle fach- und verfahrensübergreifende Datenorganisation sei u. a. auch die Voraussetzung dafür, den Entwicklungsaufwand für die Datenverarbeitungsverfahren einzuschränken.

Die bisherigen Aktivitäten der Bundesanstalt zur Entwicklung und Einführung von Datenstandards reichten nicht aus, um die Auseinanderentwicklung von Verfahren und Datenbanksystemen aufzuhalten und drohende Fehlentwicklungen zu vermeiden. Darüber hinaus sei nicht durch geeignete Maßnahmen sichergestellt, daß die entwickelten Datenstandards in der Praxis beachtet werden.

Das Vorprüfungsamt hat der Bundesanstalt empfohlen, Vorgaben für die Planung und Entwicklung von Datenverarbeitungsverfahren zu erarbeiten, damit eine einheitliche Datenintegration verwirklicht und die Mehrfachspeicherung derselben Daten vermieden wird.

62.3

Der Bundesrechnungshof stimmt mit der Bewertung durch das Vorprüfungsamt überein. Er hält die bisherige Verfahrensweise der Bundesanstalt für unwirtschaftlich und sieht diese auch im Hinblick auf die Verfahrenssicherheit als bedenklich an. Die Bundesanstalt wird dafür Sorge zu tragen haben, daß dem Vorhaben einer „Gemeinsamen Datenbasis" Vorrang eingeräumt wird.

62.4

Die Bundesanstalt hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes grundsätzlich geteilt und ergänzend darauf hingewiesen, daß auf dem Wege zu einer herstellerneutralen Erstellung der Software ein einheitliches „Datenbank-Management-System" und die Entwicklung von Datenstandards eine entscheidende Rolle spielten. Es sei aber zu berücksichtigen, daß die Einführung von Standards in der Regel umfangreiche Änderungen in den Programmen und unter Umständen auch im äußeren Erscheinungsbild des Verfahrens verlange und deshalb nur in Neuentwicklungen Eingang finden könne. Es sei unwirtschaftlich, wenn Standards jeweils sofort in bereits laufende Verfahren übernommen würden.

62.5

Diese Auffassung wird vom Bundesrechnungshof geteilt. Deshalb hat er die Bundesanstalt aufgefordert, ein gemeinsames Datenbanksystem im Zuge von umfassenden Umstellungen und Neuentwicklungen zu verwirklichen. Das Vorhaben einer „Gemeinsamen Datenbasis" sollte auf dieser Grundlage nachdrücklich betrieben werden.

Bundesversicherungsanstalt für Angestellte

63 Sondervergütungen für Angestellte und Arbeiter

63.0

Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte gewährt ihren Bediensteten Vergütungen, die in den Tarifverträgen nicht oder nicht in dieser Höhe vorgesehen sind. Diese außer- und übertariflichen Vergütungen betragen rd. 1,3 Mio. DM im Jahr. Die Mittel dafür sind in den Haushaltsplänen nicht ordnungsgemäß ausgewiesen.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung sollte auf einen Abbau der Sondervergütungen hinwirken. Soweit sie noch gezahlt werden, sollte er dafür sorgen, daß die Mittel dafür in den Haushalts- und Wirtschaftsplänen ausgewiesen werden.

63.1

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1979 vom 28. September 1981 (Drucksache 9/978 Nr. 6.3) beanstandet, daß einige Rentenversicherungsträger — so auch die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Bundesversicherungsanstalt) — ihren Bediensteten in nicht unerheblichem Umfang außer- und übertarifliche Vergütungen gewähren. Dies sei mit dem Sparsamkeitsgrundsatz unvereinbar und in Fällen rechtlich unzulässig, in denen die Sondervergütungen lediglich auf einer Dienstvereinbarung beruhten (§ 75 Abs. 5 Bundespersonalvertretungsgesetz vom 15. März 1974 — BGBl. I S. 693). Ferner bestehe die Gefahr einer Rückwirkung auf andere Bereiche des öffentlichen Dienstes. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Bundesminister) und die anderen beteiligten Ressorts sollten sich verstärkt darum bemühen, die öffentlichen Haushalte von diesen Ausgaben zu entlasten.

Der Deutsche Bundestag hatte die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis genommen (Plenarprotokoll 9/115 S. 7083 i. V. m. Drucksache 9/1759 — Teil II — zu Nr. 6). Der Bundesminister und der Bundesminister des Innern hatten berichtet, die Bundesversicherungsanstalt sei bestrebt, die Sondervergütungen abzubauen. Die Ressorts wollten im Haushaltsaufstellungsverfahren und durch Erörterungen mit den Selbstverwaltungsorganen darauf hinwirken, daß die Arbeitsbedingungen bei den Selbstverwaltungskörperschaften mit denen in der unmittelbaren Staatsverwaltung harmonisiert werden. Ungeachtet dieser Zusage zahlte die Bundesversicherungsanstalt weiterhin übertarifliche Funktions-, Wechselschicht- sowie verschiedene andere Zulagen an Ärzte und leitende Verwaltungsangestellte in Höhe von rd. 1,3 Mio. DM im Jahr. Lediglich bei den Assistenzärzten senkte sie allgemein die gewährten Zulagen und ließ sie im Fall von Neueinstellungen entfallen. Entfallen ließ sie auch die Zulagen für die sogenannte Informativmedizin (Gesundheitsaufklärung). Ferner hat sie bei einem neueingestellten leitenden Angestellten die mit seinem Vorgänger getroffene Vereinbarung einer Zulage nicht erneuert. Im übrigen gewährte sie „aus arbeitsrechtlichen Gründen" und „zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen bei der Personalgewinnung" die Sondervergütungen im bisherigen Umfang weiter. Sie beruft sich dabei u. a. auf einige für Berlin geltende Regionaltarifverträge.

63.2

Der Bundesrechnungshof hat an seiner Forderung festgehalten, diese Sondervergütungen abzubauen. Sie sind durch die gegenwärtige Arbeitsmarktlage nicht mehr gerechtfertigt. Insbesondere sollte sich die Bundesversicherungsanstalt, deren Kliniken, Kurkliniken und medizinisch-technischen Untersuchungsstellen ihre Standorte überwiegend im Bundesgebiet haben, zumindest insoweit nicht mehr auf günstigere Berliner Vergütungsregelungen berufen. Sie steht bei der Gewinnung von Ärzten in einem bundesweiten Wettbewerb mit anderen öffentlichen Gesundheitsdiensten sowie sonstigen sozialen und gemeinnützigen Einrichtungen. Außer- und übertarifliche Vereinbarungen mit Stellenbewerbern wirken daher insgesamt kostensteigernd und damit tendenziell den Bemühungen um eine Kostendämpfung im Gesundheitswesen entgegen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen, zur Unterstützung dieser Bemühungen die Bundesversicherungsanstalt anzuhalten, die Sondervergütungen den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen entsprechend in ihrem Haushaltsplan und den Wirtschaftsplänen der Kliniken, Kurkliniken und medizinisch-technischen Untersuchungsstellen übersichtlicher auszuweisen. Das erst versetzt die für die Haushaltsführung der Bundesversicherungsanstalt mitverantwortlichen Bundesminister sowie die übrigen für die Aufstellung und Durchführung des Haushalts verantwortlichen Organe in die Lage, sich über Art und Umfang dieser Ausgaben fortlaufend zu unterrichten und sich von Fall zu Fall dazu zu äußern.

63.3

Der Bundesminister hat die Notwendigkeit, die Zahlung von Sondervergütungen einzuschränken, grundsätzlich anerkannt und zugesagt zu prüfen, ob und wie die Transparenz der Titelansätze in den Haushaltsplänen verbessert werden kann. Auf Vorschlag des Bundesrechnungshofes hat er den zu beteiligenden Bundesressorts, den Ministern und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder, den Spitzenverbänden der Sozialversicherungsträger und der Sozialpartner den Entwurf einer Verordnung zur Änderung der „Verordnung über das Haushaltswesen in der Sozialversicherung" (SVHV) vom 21. Dezember 1977 (BGBl. I S. 3147) zur Stellungnahme vorgelegt. Nach der darin vorgesehenen Neuregelung sollen künftig außer- und übertarifliche Leistungen der Sozialversicherungsträger gesondert in den Haushaltsplänen ausgewiesen und in den Erläuterungen der Mittelansätze nach Art und Höhe angegeben werden. Der Bundesminister der Justiz hat die geplanten Änderungen als

mit den Grundsätzen des Haushaltsrechts vereinbar erklärt. Die übrigen Bundesminister und die Länder haben keine Einwendungen erhoben; einige Länder haben die Änderung der SVHV befürwortet.

Der Bundesminister weist auf folgende Bedenken der von ihm angehörten Verbände hin, ohne seinerseits dazu Stellung zu nehmen.

— Auch bei Beachtung des Gebotes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit müsse die Bundesversicherungsanstalt zur Erhaltung ihrer Funktionsfähigkeit die Möglichkeit haben, den durch die Tarifverträge vorgegebenen finanziellen Rahmen zu überschreiten.

— Die Änderung der SVHV berühre die Tarifautonomie.

— Die Änderung der SVHV sei durch die Verordnungsermächtigung des § 78 Sozialgesetzbuch — Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung — vom 23. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3845) nicht gedeckt.

— Erläuterungen zu den Haushaltsansätzen entfalteten keine Bindungswirkung.

— Die Haushalts- und Wirtschaftspläne der Bundesversicherungsanstalt seien schon jetzt hinreichend transparent. Die Forderung des Bundesrechnungshofes nach einer Detaillierung ginge über die Anforderungen hinaus, die an die Erläuterungen zu den Mittelansätzen im Bundeshaushaltsplan gestellt würden.

63.4

Diese Bedenken sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht begründet.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes wird der Beurteilungsspielraum, innerhalb dessen die Bundesversicherungsanstalt ihre Personalausgaben bemessen darf, grundsätzlich durch die Tarifverträge ausgefüllt. Sie darf diesen Rahmen nur nach Maßgabe des unbedingt Notwendigen überschreiten und hat ihre Ausgabemittel mit der gleichen Sorgfalt zu bewirtschaften wie die übrigen Träger der öffentlichen Verwaltung.

Im übrigen beeinträchtigen Erläuterungen zu außer- und übertariflichen Ausgaben nicht die Tarifautonomie.

§ 78 Sozialgesetzbuch verpflichtet die Bundesregierung, eine Regelung über die Aufstellung der Haushaltspläne der Sozialversicherungsträger in Form einer Rechtsverordnung nach den für den Bund und die Länder geltenden Grundsätzen des Haushaltsrechts zu treffen. Ein solcher Grundsatz ist das Gebot, die nicht auf Gesetz oder Tarifvertrag beruhenden Personalausgaben im Haushalt besonders zur Verfügung zu stellen (§ 51 BHO und insoweit gleichlautend alle Landeshaushaltsordnungen). Ein Mindesterfordernis für die Zulässigkeit dieser Ausgaben ist es, daß sie in den Erläuterungen des Titels, aus dem sie gezahlt werden sollen, der Art nach besonders aufgeführt sind (Vorläufige Verwaltungsvorschriften Nr. 2 zu § 51 BHO). Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesversicherungsanstalt genügt diesen Anforderungen nicht. Dienstrechtliche Besonderheiten, die ein Abweichen von den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen rechtfertigen könnten, liegen bei der Bundesversicherungsanstalt nicht vor.

Die Erläuterungen zu den Mittelansätzen haben zwar keine Bindungswirkung, sind aber ein unentbehrliches Hilfsmittel für das Verständnis und bei der Aufstellung des Haushaltsplans sowie für die Kontrolle seiner Durchführung. Fehlende Erläuterungen erschweren den zuständigen Bundesministern, dem Bundesversicherungsamt sowie den übrigen für die Aufstellung und Durchführung des Haushalts verantwortlichen Organen die Wahrnehmung ihrer Aufsichtspflichten. Da die Bundesversicherungsanstalt im Gegensatz zum Bundesminister Sondervergütungen gewährt, sind im Hinblick auf die Haushaltsklarheit an die Aussagefähigkeit ihrer Haushalts- und Wirtschaftspläne insoweit erhöhte Anforderungen zu stellen.

63.5

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, daß der Bundesminister darauf hinwirkt, daß die Bundesversicherungsanstalt die von ihr gezahlten Sondervergütungen abbaut. Die vorgeschlagene Änderung der SVHV sollte er alsbald in die Wege leiten.

Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost

64 Haushalts- und Wirtschaftsführung

64.0

Die Zusammenarbeit zwischen der Versorgungsanstalt und dem Sozialamt der Deutschen Bundespost wird durch eine mangelhafte Abgrenzung der Zuständigkeiten unnötig erschwert. Das Anstaltsvermögen ist überhöht. Der Bundesrechnungshof schlägt einen weitgehenden Abbau des Anstaltsvermögens vor, der bei der Deutschen Bundespost den Ausgabenbedarf insgesamt um mehrere Hundert Millionen DM vermindern würde.

64.1

Die Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost (Anstalt) ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Stuttgart. Die Aufsicht über die Anstalt führt der Bundesminister für Post und Telekommunikation (Bundesminister). Organisatorisch ist sie dem Sozialamt der Deutschen Bundespost (Sozialamt) angegliedert. Die Anstalt hat den Zweck, ihren Versicherten und deren Hinterbliebenen eine zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung zu gewähren und Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitsfä-

higkeit zu fördern. Ihr Geschäftsbereich umfaßt die Deutsche Bundespost, die Bundesdruckerei und verschiedene privatrechtliche Unternehmen, an denen die Deutsche Bundespost beteiligt ist. Die Organe der Anstalt — Vertreterversammlung und Vorstand — sind paritätisch mit Vertretern der Deutschen Bundespost und Vertretern der Versicherten besetzt. Die laufenden Geschäfte werden durch einen Geschäftsführer wahrgenommen.

Die Geschäfte der Anstalt nehmen Beamte, Angestellte und Arbeiter der Deutschen Bundespost wahr, zur Zeit etwa 350 Kräfte. Den Personal- und Sachaufwand trägt die Deutsche Bundespost im Rahmen der für sie selbst geltenden Bestimmungen. Die weiteren zum Geschäftsbereich der Anstalt gehörenden Arbeitgeber vergüten der Deutschen Bundespost die auf sie entfallenden Anteile an den Verwaltungskosten (§ 14 Anstaltssatzung).

Nach § 74 der Satzung hat die Anstalt ihre Ausgaben aus dem Anstaltsvermögen zu finanzieren, das durch Leistungen der Arbeitgeber (Umlagen und Zuwendungen), Beiträge zur freiwilligen Versicherung und freiwilligen Weiterversicherung sowie durch sonstige Einnahmen gebildet wird. Die auf die Umlagen entfallenden pauschalen Lohnsteuern (zur Zeit 10 v. H.) werden aufgrund einer tarifvertraglichen Regelung von den Arbeitgebern übernommen.

Die zusammengefaßten Finanzergebnisse der Kalenderjahre 1986 und 1987 betragen:

	1986	1987		1986	1987
	in Mio. DM				
Erträge			**Aufwendungen**		
Umlagen	639	657	Anstaltsleistungen	853	870
Zuwendungen	260	232	Abschreibungen auf Wertpapiere	17	2
Zwischensumme	899	889	Zwischensumme	870	872
Beiträge	1	1			
a. o. Ertrag	—	4			
Zinserträge	100	104	Vermögensmehrung	130	126
	1 000	998		1 000	998

64.2

Der Bundesrechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Anstalt geprüft und dabei im wesentlichen folgendes festgestellt:

64.2.1

Das Sozialamt nimmt unter Berufung auf § 14 der Anstaltssatzung starken Einfluß auf die Abwicklung der anstaltsinternen Verwaltungstätigkeit. Die Anstalt darf keine Arbeitsabläufe in Aufbau- und Ablauforganisation gestalten, Personalbedarfsfeststellungen planen und durchführen, Arbeitskräfte umsetzen und Maßnahmen der Dienstordnung vornehmen. Zu Entscheidungen im organisatorischen, personalwirtschaftlichen und personellen Bereich kann der Geschäftsführer im wesentlichen nur Anträge an das Sozialamt stellen und damit das Ob und Wie von Maßnahmen beeinflussen. Werden hierzu Entscheidungen des Bundesministers benötigt, werden teilweise ohne Absprache mit der Anstalt deren Anträge verändert und deren Auffassung zu aufgeworfenen Fragen nicht an den Bundesminister herangetragen.

64.2.2

Mit der zum 1. Januar 1984 wirksam gewordenen 32. Satzungsänderung hat die Anstalt der Forderung nach Abbau der Überversorgung (Versorgungsbezüge von mehr als 100 v. H. der letzten Nettobezüge) der Versicherten entsprochen. Obwohl die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder bereits im Jahre 1981 den Abbau der Überversorgung beschlossen hatte und von diesem Zeitpunkt an zu erwarten war, daß eine solche Entscheidung auch im Bereich der Deutschen Bundespost zu treffen sein wird, begann die Anstalt erst im Jahre 1984 mit der Vorbereitung der Neuberechnung der Renten. Die hierfür erforderlichen Maßnahmen konnten zunächst nicht verwirklicht werden, weil der bei der Anstalt vorhandene Datenbestand fehlerhaft und unvollständig war und keine leistungsfähige Datenverarbeitungsanlage zur Verfügung stand. Zur Bereinigung des Datenbestandes waren im Zeitraum der Jahre 1984 bis 1987 ständig 17 Arbeitskräfte eingesetzt. Dies verursachte Kosten in Höhe von 3,5 Mio. DM. Erst ab dem Jahre 1987 konnten die Renten über Datenverarbeitungsanlagen neu berechnet werden. Überzahlte Renten wurden später größtenteils verrechnet. Der Bundesminister ist aufgrund dieses Sachverhaltes bei eigenen Untersuchungen zu dem Ergebnis gekommen, daß Anstalt und Sozialamt im Hinblick auf die 32. Satzungsände-

rung ihre Aufgaben nicht voll wahrgenommen haben.

64.2.3

Die Umlagen werden anhand eines versicherungsmathematisch berechneten Vomhundertsatzes (Umlagesatz) aus der Summe der Arbeitsentgelte der Pflichtversicherten berechnet. Der Umlagesatz betrug in den Jahren 1981 bis 1987 11,33 v. H. Nach der Satzung ist der Umlagesatz — jeweils für einen Abschnitt von zehn Jahren — so zu bemessen, daß die Umlagen zusammen mit den Zuwendungen und dem vorhandenen Anstaltsvermögen voraussichtlich ausreichen, die Ausgaben für diesen Abschnitt und ein weiteres Jahr zu decken. Nach jeweils drei Jahren ist der Umlagesatz für einen neuen zehnjährigen Deckungsabschnitt zu berechnen.

In den Jahren 1980 bis 1987 haben sich Ausgaben und Vermögen der Anstalt wie folgt entwickelt (die durch das versicherungsmathematische Gutachten vom 13. Oktober 1982 prognostizierte Entwicklung ist gegenübergestellt):

Jahr	Ausgaben Ist	Vermögen Ist	Ausgaben lt. Prognose des Gutachtens	Vermögen lt. Prognose des Gutachtens
	in Mio. DM			
1	2	3	4	5
1980	603	866	—	—
1981	660	1 018	662	—
1982	708	1 211	702	1 209
1983	750	1 374	770	1 379
1984	782	1 527	824	1 512
1985	827	1 647	881	1 607
1986	853	1 777	940	1 655
1987	870	1 903	1 002	1 649

Die Übersicht zeigt, daß das Vermögen der Anstalt jährlich stark gewachsen ist (Spalte 3) und daß es mittlerweile mehr als doppelt so hoch ist wie der jährliche Ausgabenbedarf (Spalte 2). Am Ende des Jahres 1987 war es um 1 Mrd. DM höher als die Jahresausgaben. Die Übersicht zeigt weiter, daß die Prognosewerte durchweg über dem Ist lagen.

Am 27. Oktober 1987 wurde ein neues versicherungsmathematisches Gutachten erstellt. Aufgrund dessen wurde der Umlagesatz auf Beschluß der Vertreterversammlung ab 1. Januar 1988 auf 9,53 v. H. herabgesetzt.

64.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet und empfohlen:

64.3.1

Die Zuständigkeiten des Sozialamtes und die Leitungsaufgaben der Geschäftsführung der Anstalt sind nicht so gegeneinander abgegrenzt, daß Reibungsverluste vermieden werden. Die Verantwortung ist nicht klar zuzuordnen. Ein wirtschaftlicher Aufgabenvollzug wird erschwert. Das Verhältnis zwischen Anstalt und Sozialamt sollte im Grundsatz so geregelt werden wie zwischen Amt und Mittelbehörde. Dabei würden der Anstalt im wesentlichen die Planung und Ausführung ihrer unmittelbaren Aufgaben obliegen; dem Sozialamt sollten wenige Grundsatzentscheidungen und die Kontrolle vorbehalten bleiben.

64.3.2

Die 32. Satzungsänderung ist nicht rechtzeitig vorbereitet worden. Nachdem die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder bereits im Jahre 1981 den Abbau der Überversorgung beschlossen hatte, hätten die Vorbereitungen spätestens im Jahre 1982 einsetzen müssen. Unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder bei der Umsetzung ihrer Satzungsänderung hätte bei der Anstalt die 32. Satzungsänderung bis zum Jahre 1986 realisiert sein können. Für die Bereinigung des Datenbestandes wäre nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ein Bedarf von sieben Kräften für den Zeitraum der Jahre 1982 bis 1985 (Kosten 1,5 Mio. DM) ausreichend und damit der Mehraufwand von 2 Mio. DM vermeidbar gewesen.

64.3.3

Das Anstaltsvermögen ist unvertretbar hoch. Es ist nicht notwendig, ein Vermögen anzusammeln und bereitzuhalten, das doppelt so hoch wie der Ausgabenbedarf eines Jahres ist. Die Deutsche Bundespost, aus deren Mitteln die Zuwendungen und Umlagen sowie die darauf entfallenden Steuern fast vollständig finanziert werden, muß diese Gelder letztlich auf dem Kapitalmarkt beschaffen. Die Sollzinsen der Deutschen Bundespost sind höher als die Habenzinsen der Anstalt aus der Wiederanlage der Mittel. Der Unterschied beträgt 10 Mio. DM bis 20 Mio. DM jährlich. Der Bundesminister hat nicht verhindert, daß ein — aus der Berechnungsmethode in den Gutachten sich ergebendes — überhöhtes Vermögen in einem solchen Ausmaß gebildet wurde und ist damit seiner Aufsichtspflicht (§ 4 Anstaltssatzung) nicht ausreichend nachgekommen.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, das überhöhte Vermögen durch Absenkung der Umlagenzahlungen in einem Zeitraum von etwa fünf Jahren um 1,5 Mrd. DM auf einen halbjährigen Ausgabenbedarf abzubauen. Der Bundesminister könnte in der Phase der Absenkung des Vermögens Ausgaben für Umlagen vermindern und auf die

Dauer Finanzierungskosten in Millionenhöhe vermeiden.

64.4

Der Bundesminister, das Sozialamt und der Vorstand der Anstalt haben zu den Beanstandungen ausgeführt:

64.4.1

Das Sozialamt habe hinsichtlich der Verwendung und Höhe der zur Bestreitung des Personal- und Sachaufwandes der Anstalt bereitgestellten Haushaltsmittel der Deutschen Bundespost wichtige Kontrollfunktionen auszuüben. Meinungsverschiedenheiten zwischen der Anstalt und der Verwaltung seien daher nicht auszuschließen. Das Verhältnis Sozialamt zur Anstalt werde aber entsprechend der Empfehlung des Bundesrechnungshofes neu geregelt. Eine Arbeitsanweisung werde zur Zeit erstellt.

64.4.2

Ein zusätzlicher Mehraufwand bei der Umsetzung der 32. Satzungsänderung wurde bestritten. Nach Meinung des Bundesministers und des Vorstandes konnten die Umstellungsarbeiten in den Datensystemen nur unter zusätzlichem Personalaufwand gemeistert werden. Der Vorstand der Anstalt hält das gewählte Verfahren für die wirtschaftlichste Lösung. Im übrigen sei die Satzungsänderung bis Juli 1986 realisiert worden.

64.4.3

Der Bundesminister hat angekündigt, über die Verwaltungsvertreter in der Vertreterversammlung mit Nachdruck darauf hinwirken zu wollen, daß das Anstaltsvermögen möglichst bald um rd. 1 Mrd. DM auf einen Jahresbedarf abgesenkt wird.

Der Vorstand der Anstalt hat dagegen erklärt, ein Abbau des Vermögens stelle die Selbstverwaltung der Anstalt und ihren Charakter als selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts in Frage. Er hat darauf hingewiesen, daß die Absenkung des Vermögens nur vorübergehend zu einer Verringerung der Umlage führen würde. Nach Vermögensverzehr müsse die Umlage wieder angehoben werden, da zur Finanzierung der Ausgaben nur noch entsprechend niedrigere Vermögenserträgnisse herangezogen werden könnten. Die Umlagenerhöhung könne dann zur Folge haben, daß die pauschalierungsfähige Grenze für die Lohnsteuerabführung (ab 1990: 3 000 DM) mit der Folge der Individualversteuerung durch die Versicherten überschritten werde.

64.5 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

64.5.1

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß seine Empfehlungen zur Aufgabenabgrenzung und zur Zusammenarbeit zwischen Anstalt und Sozialamt alsbald umgesetzt werden.

64.5.2

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß bei der Umsetzung der 32. Satzungsänderung ein vermeidbarer Mehraufwand von etwa 2 Mio. DM entstanden ist. Das gewählte Verfahren war unwirtschaftlich, weil mit der notwendigen Bereinigung des Datenbestandes erst nach Inkrafttreten der Satzungsänderung begonnen wurde. Um den Satzungszweck — Abbau der Überversorgung — möglichst schnell zu erreichen, mußten daher in höherem Maße zusätzliche Kräfte herangezogen werden, als es bei rechtzeitigem Aufarbeiten des Datenbestandes — etwa ab dem Jahre 1981 — notwendig gewesen wäre. Der Bundesminister hat es versäumt, die Zeit vor der Satzungsänderung für eine Aktualisierung des Datenbestandes zu nutzen. Die Ausführungen des Vorstandes über den Zeitpunkt der Realisierung der Satzungsänderung treffen schon deswegen nicht zu, weil unbestritten noch im Jahre 1987 zusätzliche Kräfte mit der Bereinigung des Datenbestandes beschäftigt waren.

64.5.3

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung, das Anstaltsvermögen abzusenken, fest. In der Phase der Absenkung können die Umlagenzahlungen und die hierauf entfallende pauschalierte Lohnsteuer verringert und damit die Ausgaben der Deutschen Bundespost gemindert werden. Nach Abschluß der Absenkung würde die Einsparung der Finanzierungskosten für das vorher überhöhte Anstaltsvermögen die Mehrausgaben für die erhöhten Umlagen zuzüglich der pauschalierten Lohnsteuer sowie der auf sie entfallenden Finanzierungskosten übersteigen und damit zu dauerhaften jährlichen Einsparungen bei der Deutschen Bundespost in Millionenhöhe führen.

Da die Verringerung ohnehin stufenweise geschehen muß, hält der Bundesrechnungshof das vom Bundesminister mitgeteilte Ziel der Verminderung des Anstaltsvermögens auf einen nach der jetzigen Satzung noch vertretbaren Stand eines jährlichen Ausgabenbedarfs zunächst für ausreichend. In diesem Rahmen wird eine Individualbesteuerung vermieden und bleiben auch „Charakter und Status" der Anstalt unangetastet.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß das Vermögen zügig abgesenkt wird und damit die Einsparungen alsbald verwirklicht werden. Außerdem sollten die methodischen Grundlagen der versicherungsmathematischen Gutachten überarbeitet werden.

65 Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes

65.1 Kraftfahrrechtsdokumentation im Bundesbereich

Zu den Aufgaben der Bundesbehörden gehört als Auswirkung des Selbstversicherungsprinzips auch die Kraftfahrzeug-Unfallsachbearbeitung. Die Sachbearbeiter nutzen hierfür als Hilfsmittel unter anderem Materialsammlungen, die z. B. ressortbezogene Urteile und Auszüge aus Fachzeitschriften enthalten und die sie meist selbst anlegen und fortführen.

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, ob bei Nutzung des Informationssystems der JURIS-GmbH in den Ressorts auf Eigendokumentationen verzichtet werden könnte. Seine Prüfung ergab jedoch, daß dieses Informationssystem nach dem derzeitigen Stand für die Bearbeitung von Kraftfahrzeug-Haftpflichtangelegenheiten noch nicht geeignet ist, da es bisher nur wenige „online"-Anschlüsse gibt, wegen einer anderen Aufgabenstellung wichtige Urteile der unteren Gerichtsinstanzen nicht dokumentiert werden, Querbezüge schwer herstellbar sind und überholte Urteile im Datenbestand verbleiben.

Die Deutsche Bundespost läßt in ihrem Bereich zentral durch die Oberpostdirektion Karlsruhe für die Kraftfahrzeug-Unfallsachbearbeitung eine Kraftfahrrechtskartei (Kartei) in Form einer sechsbändigen Loseblattsammlung erstellen. Die Kartei enthält alle wesentlichen Urteile aus Kraftfahrzeug-Haftpflichtfällen der Deutschen Bundespost und wird laufend auf den neuesten Stand gebracht.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes könnten vor allem Ressorts mit großem Kraftfahrzeug-Bestand mit Hilfe der Kartei ihre Unfallsachbearbeitung wirtschaftlicher und effizienter gestalten. Auch ließe sich bei weiterer Verbreitung der Kostendeckungsgrad der Kartei verbessern. Der Bundesrechnungshof hat daher vorgeschlagen, daß der Bundesminister für Post und Telekommunikation (Bundesminister) die Kartei den übrigen Ressorts gegen einen Kostendekkungsbeitrag zugänglich macht. Der Bundesminister hat dem Vorschlag zugestimmt. Aufgrund der Anregungen des Bundesrechnungshofes wird die Kartei jetzt von mehreren Ressorts mit großem Kraftfahrzeug-Bestand genutzt.

Der Bundesrechnungshof hat ferner im Hinblick auf die zunehmende Zahl der Büroarbeitsplätze mit Datensichtgeräten den Bundesminister und den Bundesminister der Justiz beraten und diese gebeten, die Frage einer zukünftigen Zusammenarbeit zwischen der Deutschen Bundespost und der JURIS-GmbH auf dem Gebiet der Kraftfahrzeug-Rechtsdokumentation zu prüfen. Beide Bundesminister haben sich hierzu grundsätzlich bereit erklärt und ihr Interesse an einer wirksamen Kooperation, die eine vorherige Klärung technischer Fragen einschließt, dargelegt. Insbesondere soll geprüft werden, ob die JURIS-GmbH die Kartei der Deutschen Bundespost zu angemessenen Bedingungen übernehmen und „online" vertreiben kann.

65.2 Beschaffung personengebundener Dienstkraftfahrzeuge für Minister, Parlamentarische Staatssekretäre (Staatsminister) und Staatssekretäre

65.2.1

Der Bundesrechnungshof hat die Beschaffung personengebundener Dienstkraftfahrzeuge unter Berücksichtigung der Richtlinien des Bundesministers der Finanzen (Bundesminister) zum jeweiligen Haushalts-Aufstellungsverfahren (Richtlinien) geprüft. Er hat den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages im Mai 1989 über das Ergebnis unterrichtet.

Die Prüfung erstreckte sich auf die im August 1988 vorhandenen 68 Fahrzeuge für Minister, Parlamentarische Staatssekretäre (Staatsminister) und Staatssekretäre.

65.2.1.1

Der Bundesrechnungshof hat im wesentlichen festgestellt:

65.2.1.1.1

Für die Beschaffung von personengebundenen Dienstkraftfahrzeugen setzt der Bundesminister jährlich je Fahrzeugtyp Höchstpreise und Obergrenzen für die Motorleistung in kW fest. Die Fahrzeughersteller bieten den Bundesministerien Personenkraftwagen an, deren serienmäßig eingebaute Motoren nachträglich durch konstruktive Veränderungen auf die durch die Richtlinien vorgegebenen Leistungsobergrenzen gedrosselt werden.

65.2.1.1.2

Personengebundene Dienstkraftfahrzeuge werden häufig mit umfangreichen Sonderausstattungen beschafft, an deren dienstlicher Notwendigkeit Zweifel bestehen.

65.2.1.1.3

Für neun Bundesminister und sieben Parlamentarische Staatssekretäre werden personengebundene Dienstkraftfahrzeuge vorgehalten, obwohl ihnen in

jedem Falle ein oder zwei sondergeschützte Dienstkraftfahrzeuge zur alleinigen Verfügung stehen. Hiergegen hat der Bundesrechnungshof Bedenken geäußert.

65.2.1.2

Der Bundesrechnungshof hält die derzeitigen Richtlinien für unzureichend.

Es sollten nur serienmäßig hergestellte Kraftfahrzeuge mit Allgemeiner Betriebserlaubnis beschafft werden. Für nachträgliche technische Manipulationen am Motor und für die zwangsläufige Einschaltung von Sachverständigen zur Erlangung einer neuen Betriebserlaubnis sind keine sachlichen Gründe zu erkennen.

Die Kombination von Preis- und kW-Grenzen sollte aufgehoben werden. Anschaffungskriterium sollte allein der Anschaffungspreis sein, der sich üblicherweise auch auf die kW-Zahl auswirkt. Er sollte die Sonderausstattung einschließen.

65.2.2

Der Bundesminister hat hierzu mitgeteilt:

- Im Haushalt 1990 werde für die Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen ein einheitlicher Anschaffungspreis ermittelt, der eine angemessene Grund- und Sonderausstattung einschließe. In den Erläuterungen zum Haushalt seien die Positionen „Grundpreis" und „weitergehende Ausstattung" zusammengefaßt.
- Er werde prüfen, ob zur Beschaffung von Dienstkraftfahrzeugen nur noch serienmäßig hergestellte, nicht gedrosselte Fahrzeuge zugelassen werden sollen.
- Er wolle an der Kombination von Preis- und kW-Grenzen festhalten, da bei Aufhebung der kW-Grenzen mit erheblichem Drängen nach Beschaffung von schnelleren und größeren Fahrzeugen gerechnet werden müßte.
- Das Vorhalten ungeschützter personenbezogener Dienstkraftfahrzeuge könne neben den geschützten Sonderfahrzeugen im Einzelfall aus wirtschaftlichen Gründen sinnvoll sein.

65.2.3

65.2.3.1

Der Bundesrechnungshof bleibt auch unter Würdigung der Stellungnahme des Bundesministers bei seiner Auffassung, daß die derzeitigen Richtlinien unzureichend sind und empfiehlt, die oben dargelegten Vorschläge insgesamt aufzugreifen.

65.2.3.2

Die Auffassung des Bundesministers zur Frage der geschützten Sonderfahrzeuge vermag der Bundesrechnungshof nicht zu teilen. Er hält es für fraglich, daß dem Schutzbedürfnis bestimmter Personen Rechnung getragen werden kann, wenn diese neben geschützten Sonderfahrzeugen regelmäßig auch ungeschützte Dienstkraftfahrzeuge benutzen. Notfalls kann in Sonderfällen auf den Kraftfahrzeugpark des Ressorts zurückgegriffen werden, ist also die Zuteilung eines zweiten Fahrzeuges zur alleinigen Benutzung entbehrlich.

65.3 Ausgleichsverfahren in der Krankenversicherung der Rentner

Die Aufwendungen für Leistungen der Krankenversicherung der Rentner werden durch Beiträge aus den Renten der gesetzlichen Rentenversicherung, durch Beiträge aus rentenähnlichen Einnahmen und Arbeitseinkommen, im übrigen durch einen Finanzierungsanteil der gesetzlichen Krankenversicherung gedeckt.

Nach den bis zum 31. Dezember 1988 geltenden Bestimmungen über den Finanzausgleich in der Krankenversicherung der Rentner (Finanzausgleich) wurden in den ausgleichsfähigen Leistungsaufwand nicht nur die Ausgaben der Krankenkassen für Regelleistungen, sondern auch für Mehr- und Ermessensleistungen einbezogen, die auf dem autonomen Satzungsrecht der Krankenkassen beruhten. Entscheidungen der jeweiligen Selbstverwaltung der einzelnen Krankenkassen beeinflußten dadurch die Beitragssätze aller am Ausgleich beteiligten Krankenkassen. Auch überdurchschnittlich hohe Honorare einzelner Krankenkassen für ärztliche/zahnärztliche Leistungen mußten von den anderen am Finanzausgleich beteiligten Krankenkassen mitgetragen werden.

Die Beitragssätze für Krankenversicherungsbeiträge aus rentenähnlichen Einnahmen waren an die Entwicklung der allgemeinen Beitragssätze gekoppelt. Der Beitragssatz für die Berechnung der Krankenversicherungsbeiträge aus Renten der gesetzlichen Rentenversicherung war dagegen festgeschrieben und blieb hinter der Entwicklung der allgemeinen Beitragssätze zurück.

Diese Faktoren trugen neben anderen Ursachen dazu bei, daß der Anteil der gesetzlichen Krankenversicherung an der Deckung der Leistungsaufwendungen für die Krankenversicherung der Rentner (Leistungsaufwendungen) in der Zeit von 1978 bis 1985 von 48,6 v. H. auf 55,9 v. H. anstieg.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Bundesminister) auf diese Mängel des grundsätzlich bewährten Finanzausgleichs hingewiesen und empfohlen, die Bestimmungen dahingehend zu ändern, daß die von einzelnen Krankenkassen beeinflußbaren Leistungen (Mehrleistungen, Ermessensleistungen, Honorare) nicht oder nur in zu bestimmendem Umfang bei der Ermittlung der Leistungsaufwendungen berücksichtigt werden.

Im übrigen hat der Bundesrechnungshof dargelegt, daß die Anpassung des Beitragssatzes für die Beiträge aus Renten der gesetzlichen Rentenversicherung an die Entwicklung des durchschnittlichen allgemeinen Beitragssatzes in Erwägung zu ziehen wäre.

Der Bundesminister ist der Empfehlung im Regierungsentwurf des Gesetzes zur Strukturreform im Gesundheitswesen vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2477ff.) weitgehend gefolgt. Nach diesem Gesetz bleiben nunmehr auf Satzungsrecht beruhende Mehr- und Ermessensleistungen bei der Ermittlung der Leistungsaufwendungen außer Betracht. Der Beitragssatz für Beiträge aus Renten der gesetzlichen Rentenversicherung wird künftig regelmäßig an die Entwicklung des durchschnittlichen allgemeinen Beitragssatzes angepaßt. Überdurchschnittlich hohe Honorarsätze werden sich künftig weniger belastend auf den Finanzausgleich auswirken, da die Krankenkassen ab 1. Januar 1991 einen Eigenanteil an den Leistungsaufwendungen zu tragen haben.

65.4 Personalbemessung bei der Bundesanstalt für Arbeit

65.4.1

Der Bundesrechnungshof hatte dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages im Juni 1987 über die Methoden zur Personalbedarfsberechnung bei der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) berichtet (vgl. Bemerkungen 1987 — Drucksache 11/872 Nr. 84.1 —). In einem zweiten Schritt hat er nunmehr untersucht, welche fachlich-organisatorischen Annahmen dem Personalbemessungssystem für die Abteilung Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung in den Arbeitsämtern (rd. 18 050 Jahresarbeitskräfte nach der Bemessungsrechnung November 1986) zugrunde liegen, ob diese Annahmen mit der Verwaltungspraxis übereinstimmen und ob sie zu systematischen, vertretbaren Bemessungsergebnissen führen. Dabei hat er sich auch damit befaßt, ob die von der Bundesanstalt für die Entwicklung der Bemessungsvorgaben verwendeten Methoden zu zutreffenden Ergebnissen führen.

Der Bundesrechnungshof hat den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages im August 1989 über die Prüfungsergebnisse unterrichtet.

65.4.2

Der Bundesrechnungshof hält die Bemessungsvorgaben für die Abteilung Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung nicht für geeignet, den notwendigen Personalbedarf zu begründen. Insbesondere weicht die Verwaltungspraxis in den Arbeitsämtern teilweise erheblich von den fachlich-organisatorischen Grundlagen des Bemessungssystems ab. Die in die Bemessung einbezogenen gesetzlichen (z. B. Beratung von Arbeitslosen in Abständen von nicht länger als drei Monaten gemäß § 15 Absatz 3 Arbeitsförderungsgesetz) oder geschäftspolitischen Sollvorstellungen zur Aufgabenerledigung werden von den Arbeitsämtern zum Teil nicht eingehalten. Die Bundesanstalt hat davon abgesehen, eine entsprechende Kontrolle auszuüben und damit Informationen für die Entscheidungen zu gewinnen, inwieweit geschäftspolitische Vorgaben realisierbar und weiterhin vertretbar sind. Schließlich können die Techniken, mit denen die Bemessungssysteme entwickelt worden sind (vor allem die graphische Beschreibung von Soll-Arbeitsabläufen und das Schätzen von Zeitbedarfswerten), die Verhältnisse in den Arbeitsämtern nur unzureichend erfassen. Eine grundlegende Überarbeitung der Bemessungsvorgaben ist deshalb dringend erforderlich.

65.4.3

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, einheitliche analytische Bemessungsvorgaben auf der Grundlage praxisorientierter Untersuchungen mit arbeitswissenschaftlichen und mathematisch-statistischen, allgemein anerkannten Methoden zu erarbeiten. Die Erkenntnisse aus den hierfür erforderlichen praktischen Aufgaben- und Organisationsanalysen sollten für geschäftspolitische Entscheidungen genutzt werden, die auch umzusetzen und hinreichend auf ihre Einhaltung zu kontrollieren wären. Wegen des hierfür im Vergleich zum bisherigen Vorgehen wesentlich höheren Erhebungs- und Auswertungsaufwandes hat der Bundesrechnungshof angeregt, die Aufgabenbereiche Organisation und Personalbemessung organisatorisch und personell zu verstärken. Die notwendigen Informationen zur Planung, Steuerung und Optimierung der Aufgaben sowie der Organisation in den Arbeitsämtern und eine damit auch erreichbare, wesentlich verbesserte Absicherung der Personalbemessung rechtfertigen einen höheren Aufwand.

65.4.4

Der Vorstand der Bundesanstalt hat mitgeteilt, die Bundesanstalt werde die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen und die Bemessungssysteme in der bereits vorgesehenen zweiten Weiterentwicklungsphase grundlegend überarbeiten. Dabei werde sie prüfen, inwieweit die Bereiche Organisation und Personalbemessung personell zu verstärken seien.

65.4.5

Der Bundesrechnungshof wird die von der Bundesanstalt beabsichtigten Maßnahmen weiter beobachten und sie in methodischen und grundsätzlichen Fragen beraten.

65.5 Einführung eines neuen Preissystems im Schienenpersonenverkehr der Deutschen Bundesbahn

Die Deutsche Bundesbahn führte mit Wirkung vom 1. März 1987 ein „Neues Preissystem im Schienenpersonenverkehr" ein, das in drei Entwicklungsstufen bis zum Jahre 1991 verwirklicht werden soll. Sie verfolgt damit insbesondere die Ziele, das Tarifsystem zu vereinfachen, den Markt zu sichern und auszuweiten sowie das Wirtschaftsergebnis zu verbessern.

Der Bundesrechnungshof hat auf Ersuchen des Bundesministers für Verkehr (Bundesminister) beratend zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der ersten Phase des neuen Preissystems Stellung genommen. Er hat empfohlen, das dem Tarifsystem zugrundeliegende statistische Datenmaterial zu verbessern, den Kalkulationen künftig abgesicherte Erwartungswerte sowie realistische Erfahrungswerte zugrunde zu legen und in den Bemühungen fortzufahren, die Attraktivität des Leistungsangebots zu verbessern.

Der Bundesminister hat die Untersuchungsergebnisse des Bundesrechnungshofes anerkannt. Die Deutsche Bundesbahn hat inzwischen veranlaßt, daß für künftige Entscheidungen über umfassende Preis- und Angebotsmaßnahmen zeitnähere und zuverlässigere Grundlagen bereitstehen. Sie läßt ein „Integriertes Verkaufsinformationssystem Personenverkehr" erarbeiten, das vom Jahre 1991 an Ergebnisse liefert und die derzeit noch vorhandenen statistischen Mängel voraussichtlich beseitigen wird. Schließlich beabsichtigt sie, die für Maßnahmenbewertungen und Kalkulationen zusätzlich benötigten produktbezogenen Nachfrage- sowie Strukturdaten in Zukunft durch das in der Realisierungsphase befindliche Reisendenerfassungssystem (RES) kontinuierlich zu erheben, so daß auch hierfür stets aktuelle Daten zur Verfügung stehen werden.

65.6 Bericht über das Fernsehsatellitensystem TV-SAT 1

Der Bundesrechnungshof hat im September 1988 dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages auf dessen Ersuchen über das Fernsehsatellitensystem TV-SAT 1 berichtet. Den Bericht hat er zugleich dem Bundestagsausschuß für das Post- und Fernmeldewesen, den Bundesministern für Post und Telekommunikation, der Finanzen, für Wirtschaft und für Forschung und Technologie sowie dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost zugeleitet.

Der Bundesminister für Forschung und Technologie förderte in den Jahren 1971 bis 1979 Durchführbarkeitsstudien und Entwicklungen von Komponenten und Teilsystemen eines direktstrahlenden Fernsehsatelliten mit rd. 110 Mio. DM.

Im April 1980 unterzeichnete der Bundesminister für Forschung und Technologie ein Abkommen über technisch-industrielle Zusammenarbeit mit der Republik Frankreich mit einem finanziellen Gesamtvolumen von 520 Mio. DM, die je zur Hälfte von der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik zu tragen waren. Die vereinbarte Zusammenarbeit bezog sich auf die Entwicklung, den Bau und die Erprobung eines Versuchssatelliten sowie — aus beschäftigungs- und exportpolitischen Gründen — auf die Herstellung und gemeinsame Vermarktung weiterer Satelliten dieses Typs.

Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses hatte die Bundesregierung noch keine konkreten Vorstellungen über die Verwendung des TV-SAT nach Abschluß der zweijährigen Erprobungsphase. Erst im Jahre 1984 bezog die Deutsche Bundespost den Versuchssatelliten in ihr Konzept eines Systems von nunmehr zwei Satelliten (TV-SAT 1, TV-SAT 2) für die „Restversorgung" derjenigen Gebiete der Bundesrepublik Deutschland mit Fernsehprogrammen ein, die mittelfristig keinen Breitband-Kabelanschluß erhalten sollten.

Hierfür wurden aus dem Einzelplan des Bundesministers für Forschung und Technologie und aus dem Haushalt der Deutschen Bundespost bis einschließlich 1988 Ausgaben in Höhe von insgesamt 724 Mio. DM für das nunmehr für den Betrieb ausgelegte System geleistet.

Der TV-SAT 1 startete im November 1987 mit einer Verzögerung von fünf Jahren gegenüber den ursprünglichen Plänen der Bundesregierung und drei Jahre später als im deutsch-französischen Abkommen vorgesehen. Ursachen für die Verzögerung waren neben technischen Schwierigkeiten auch die langwierigen Verhandlungen zur Vorbereitung der Industrie- und Startverträge und zur Abstimmung innerhalb des Industriekonsortiums.

Nach dem Start des TV-SAT 1 ließen sich einer der Solargeneratoren und als Folge davon die Empfangsantenne des Satelliten nicht in ihre Endstellungen ausklappen. Der Satellit konnte deshalb nicht in Betrieb genommen werden und war ein Totalverlust. Die genaue Fehlerursache konnte eine Expertenkommission nicht mit Sicherheit ermitteln, sondern nur bis auf 13 verbleibende Fehlermöglichkeiten einengen.

Für den Fall von Teilschäden am Satelliten nach seiner Trennung von der Rakete hatte der Bundesminister für Post und Telekommunikation im Jahre 1987 einen Versicherungsvertrag über 95 Mio. DM geschlossen; die Versicherung zahlte diesen Betrag.

Gewährleistungsansprüche konnten nicht geltend gemacht werden; sie waren vertraglich für die Zeit nach dem Öffnen der Starthaken ausgeschlossen. Ein vertraglich als Ausgleich für die eingeschränkte Gewährleistung vorgesehener Einbehalt eines Teiles der Vergütung bei Mißerfolg der Mission war nicht möglich; der Hersteller konnte sich auf eine Vertragsklausel berufen, wonach er bei einer von ihm nicht zu vertretenden Startverzögerung von mehr als einem Jahr den Einbehalt nicht hinzunehmen brauchte.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß sich bisher außer für die vier von den Vertragsstaaten finanzierten und für deren Zwecke vorgesehenen Exemplare (den deutschen TV-SAT 1 und TV-SAT 2, den baugleichen französischen TDF-1 und TDF-2) sowie für den von den Königreichen Schweden und Norwegen sowie der Republik Finnland gemeinsam erwor-

benen „Tele-X" keine weiteren Abnehmer für diesen Satelliten finden ließen. Damit ist ein wesentliches Ziel der Bundesregierung und des deutsch-französischen Abkommens unerreicht, mit dem Export dieses Satellitentyps Arbeitsplätze der Spitzentechnologie im Raumfahrt- und Elektronikbereich zu sichern.

Der Bericht ist am 28. September 1988 vom Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages zur Kenntnis genommen worden.

65.7 Unterrichtung zur Beschaffung von vier Fregatten der Klasse 123 (Kapitel 14 18)

Der Bundesrechnungshof hat die Planung von Fregatten-Neubauten und insbesondere die Beschaffung der Fregatten der Klasse 123 geprüft und auf Bitten des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses die Berichterstattergruppe zum Einzelplan 14 sowie den Haushaltsausschuß anläßlich der Beratung über die Freigabe der Verpflichtungsermächtigungen über Ergebnisse seiner Prüfung unterrichtet. Er hat insbesondere auf das Fehlen von kostengünstigeren Alternativüberlegungen zur vorgesehenen Beschaffung und auf Schwächen in der Fregattenplanung hingewiesen, da wesentliche Waffen für eine bedrohungsgerechte Ausstattung erst einige Jahre nach Indienststellung verfügbar sein werden.

Im Sinne einer möglichst zeitnahen Unterstützung der Haushaltsberatungen des Deutschen Bundestages hat der Bundesrechnungshof außerdem beratend darauf hingewiesen, daß noch für zusätzlich in das Waffensystem einzubeziehende Komponenten Ausgaben entstehen werden.

66 Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

66.0

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) wirkt durch Vorschläge, Gutachten oder Stellungnahmen auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben und eine dementsprechende Organisation der Bundesverwaltung einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe hin.

Die Tätigkeit des Bundesbeauftragten bestimmt sich nach den Richtlinien der Bundesregierung vom 26. August 1986 (MinBlFin 1986 S. 198).

Der Bundesbeauftragte hat u. a. folgende Bereiche untersucht:

66.1 Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen bei obersten Bundesbehörden

Seit dem Inkrafttreten der Haushaltsrechtsreform im Jahre 1970 und dem Erlaß der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 7 der Bundeshaushaltsordnung Vorläufige Verwaltungsvorschriften) hat der Bundesrechnungshof im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit bei den Ressorts in nur verhältnismäßig wenigen Fällen Erfolgskontrollen (Ergebnisprüfungen) vorgefunden. Der Bundesbeauftragte hat daher systematisch untersucht, ob, wie und mit welchem Ergebnis die Bundesministerien solche Kontrollen vornehmen, die ausdrücklich bei bestimmten finanzwirksamen Maßnahmen vorgeschrieben sind und die der Bundesbeauftragte als ein systematisches Verfahren zur Prüfung (teil-)realisierter finanzwirksamer Maßnahmen auf Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit hin ansieht.

Den Untersuchungen lagen querschnittsmäßige Erhebungen bei elf Bundesministerien zugrunde. Sie haben im wesentlichen folgende Mängel aufgezeigt:

- Von einzelnen Ausnahmen abgesehen wurden von den Ressorts nur wenige Erfolgskontrollen vorgenommen. Meist konnten sie schon deshalb nicht durchgeführt werden, weil Ziele entweder überhaupt nicht oder nur so beschrieben wurden, daß Zielerreichungskontrollen nur schwer möglich oder sogar ausgeschlossen waren.
- Die von den Ressorts vorgelegten Erfolgskontrollen waren von unterschiedlicher Aussagekraft. Nur sehr wenige ermöglichten eine umfassende Beurteilung der Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit finanzwirksamer Maßnahmen. Die Ressorts beschränkten sich überwiegend auf Teilkontrollen.
- Die Ergebnisse der vorliegenden Erfolgskontrollen wurden zudem häufig nicht oder nur unzureichend umgesetzt.
- Ressortinterne Arbeitsbedingungen können Erfolgskontrollen erschweren. Vielfach ist bei den Mitarbeitern der Ressorts das Bewußtsein für die Notwendigkeit wirtschaftlichen Verhaltens nicht hinreichend ausgeprägt. Auch sehen einige Mitarbeiter in den rechtlichen Grundlagen für Erfolgskontrollen Unklarheiten, mit denen sie ihre Zurückhaltung gegenüber Erfolgskontrollen begründen.
- Ressortspezifische Vorschriften zum Verfahren der Erfolgskontrolle gab es nur in wenigen Fällen. Zur aufbau- und ablauforganisatorischen Zuordnung der Aufgabe haben die Ressorts nicht immer sachgerechte eigene Lösungen entwickelt. Die Beauftragten für den Haushalt veranlaßten nur selten Erfolgskontrollen.

— Für finanzwirksame Maßnahmen, die die Länder mit Mitteln des Bundes vornehmen, war die Zahl der Erfolgskontrollen besonders gering.

Diese Mängel können zu einem unwirtschaftlichen staatlichen Handeln führen. Sie verhindern insbesondere eine bessere finanzwirtschaftliche Steuerung (Entscheidung über die Fortführung, Korrektur oder Einstellung einer Maßnahme), Planung und Entscheidung bei künftigen Maßnahmen sowie eine wirksamere Kontrolle durch das Parlament.

Der Bundesbeauftragte hat in seinem Gutachten vom Juni 1989 zahlreiche Vorschläge gemacht, um die festgestellten Mängel zu beheben. Außerdem hat er den Bundesminister der Finanzen gebeten, die Vorläufigen Verwaltungsvorschriften insoweit neu zu fassen und die Erläuterungen hierzu grundlegend neu zu gestalten.

Die in die Untersuchungen einbezogenen Ressorts haben die grundsätzlichen Aussagen des Gutachtens begrüßt. Auch nach ihrer Auffassung sollte dem Instrument der Erfolgskontrolle künftig eine stärkere Bedeutung zukommen. Ein Ressort hat aufgrund seiner Erfahrungen die im Gutachten enthaltene Feststellung unterstrichen, daß auch Erfolgskontrollen dem Wirtschaftlichkeitsgebot unterliegen müssen. Der Bundesminister der Finanzen sieht in dem Gutachten eine wichtige Erkenntnisquelle für die auch von ihm angestrebte Neufassung der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO, die helfen sollen, ein wirtschaftlicheres und sparsameres Verwaltungshandeln zu erreichen.

Der Bundesbeauftragte wird demnächst das Gutachten in der von ihm herausgegebenen Schriftenreihe veröffentlichen.

66.2 Sicherheit der Informationsverarbeitung

Bundesbehörden, die Haushaltsmittel für den Einsatz der Informationstechnik (IT) im Bundeshaushaltsplan veranschlagen, haben nach den Richtlinien der Bundesregierung für den Einsatz der Informationstechnik in der Bundesverwaltung (IT-Richtlinien) vom 18. August 1988 (GMBl 1988 S. 470) ein Rahmenkonzept aufzustellen. Dieses muß auch ein Konzept und Maßnahmen für die Sicherheit beim Einsatz der Informationstechnik enthalten.

Der Bundesbeauftragte hat festgestellt, daß in fast allen der nach Erlaß der Richtlinien entwickelten oder fortgeschriebenen Rahmenkonzepte das vorgeschriebene Sicherheitskonzept fehlte. Er hat die obersten Bundesbehörden aufgefordert, den Belangen der Sicherheit bei der Planung und dem Einsatz der Informationstechnik in stärkerem Maße als bisher Rechnung zu tragen. In den IT-Rahmenkonzepten und deren Fortschreibungen sind die baulichen, geräte- und programmtechnischen sowie organisatorischen Maßnahmen darzustellen, mit denen die IT-Anwendungen — unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit — gesichert werden sollen. Als Arbeitshilfe hat der Bundesbeauftragte den obersten Bundesbehörden „Hinweise auf Risiken beim Einsatz der Informationsverarbeitung" übersandt. Die „Hinweise" beschreiben als Risiken den Mißbrauch und die Sabotage von IT-Systemen, die Ausspähung von Daten und Programmen sowie den Ausfall von Systemen und Komponenten aufgrund innerer oder äußerer Einwirkungen. Sie zeigen mögliche Sicherheitsmaßnahmen auf und betonen insbesondere die Notwendigkeit, für alle IT-Verfahren eine Risikoanalyse und ein umfassendes Sicherheitskonzept zu erstellen.

66.3 Organisation des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung

66.3.1

Aufgrund einer Anregung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat der Bundesbeauftragte die Organisation des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (Amt) untersucht. In seinem dem Haushaltsausschuß im September 1988 übersandten Gutachten stellt er fest, daß die Aufbauorganisation des Amtes den für die obersten Bundesbehörden geltenden Maßstäben nicht gerecht wird. Die Anzahl der Abteilungen, Unterabteilungen, Gruppen und Referate ist zu hoch; 20 Organisationseinheiten sind entbehrlich. Die Zersplitterung der für Informationstechnik zuständigen Arbeitseinheiten auf drei Abteilungen erschwert die Abstimmung in diesem Bereich. Die Auswertung zahlreicher Quellen für die aktuelle Information durch verschiedene Organisationseinheiten ist nicht hinreichend koordiniert. Die fachlichen und administrativen Aufgaben für Inlandspublikationen sind auf verschiedene Abteilungen verteilt.

Außerdem hat der Bundesbeauftragte darauf hingewiesen, daß das Amt unterhalb der Ebene des Staatssekretärs mit einem nach Besoldungsgruppe B 10 und fünf nach Besoldungsgruppe B 9 besoldeten Beamten nach Größenordnung und Aufgabenstellung zu kopflastig ist.

Nach Auffassung des Bundesbeauftragten können durch die notwendige Straffung der Organisation Planstellen und Stellen eingespart werden. Da für eine Personalbemessung geeignete Unterlagen jedoch nicht vorhanden waren, konnten abschließende Empfehlungen zur Personalausstattung nicht gegeben werden.

66.3.2

Der Bundesbeauftragte hat insbesondere vorgeschlagen,

— die Aufgaben so auf Abteilungen zu verteilen, daß das Amt künftig in vier — statt bisher fünf — Abteilungen gegliedert ist;

— die Anzahl der Unterabteilungen zu verringern;

— die Organisationseinheit „Überressortliche Periodische Publikationen" wie vom Amt zugesagt, nach dem Ausscheiden des bisherigen Stelleninhabers aufzulösen;

— die Vielzahl unwirtschaftlicher Kleinreferate zu größeren Arbeitseinheiten zusammenzufassen, um

die bisher insbesondere bei Arbeitsspitzen auftretenden Probleme zu vermeiden;

- die administrativen und fachlichen Aufgaben für die Inlandspublikationen der Inlandsabteilung zuzuordnen;
- die besoldungsmäßige Bewertung der Abteilungsleiter und Unterabteilungsleiter zu überprüfen sowie
- eine sachgerechte Personalbemessung und -bewertung vorzunehmen und das Ergebnis zu dokumentieren.

66.3.3

Das Amt hat den Vorschlägen weitgehend widersprochen. Es hat aber Anfang 1989 eine Neuorganisation in Kraft gesetzt, die Zahl der Unterabteilungen von neun auf acht verringert und dabei die technischen Aufgaben in einer Unterabteilung zusammengefaßt. Aufgaben im Bereich der aktuellen Auswertung und Information sowie die Einheiten „Büro Staatssekretär" und „Chef vom Dienst" wurden zusammengefaßt. Außerdem hat das Amt zugesagt, eine Personalbemessung vorzunehmen. Der Bundesbeauftragte wird das Amt auf dessen Wunsch dabei beraten.

Trotz des Wegfalls von einer Unterabteilung und fünf Referaten bestehen jedoch nach wie vor wesentliche vom Bundesbeauftragten vorstehend aufgezeigte Organisationsmängel fort.

66.3.4

Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hat am 8. März 1989 von den Vorschlägen des Bundesbeauftragten und dem bis dahin vom Amt Veranlaßten zustimmend Kenntnis genommen und die Bundesregierung aufgefordert, unter Berücksichtigung des Gutachtens die Organisation des Amtes weiter zu straffen sowie die Berichterstatter rechtzeitig vor den Beratungen zum Haushalt 1990 über die organisatorischen Maßnahmen zu unterrichten und die stellenmäßigen Konsequenzen für den Haushalt 1990 aufzuzeigen.

Das Amt hat im Juli 1989 darauf hingewiesen, daß die Leitung zwischenzeitlich einem Bundesminister übertragen worden sei. Es lehnt nunmehr eine weitere Straffung der Organisation ab. Ferner hat es ohne nähere Begründung vorgetragen, daß sich die Zusammenlegung der Organisationseinheiten „Büro Amtsleitung" und „Chef vom Dienst" als nicht zweckmäßig erwiesen habe und zurückgenommen hätte werden müssen.

Der Bundesbeauftragte vermag keine hinreichende Begründung zu erkennen, die es rechtfertigen könnte, von dem Beschluß des Haushaltsausschusses abzuweichen, zumal da die organisatorischen Schwachstellen nicht behoben worden sind. Er hält es weiterhin für geboten, daß das Amt den Beschluß des Haushaltsausschusses beachtet und alles unternimmt, seine Organisation zu straffen.

67 Bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist

67.1 Wiederbesetzungssperre im Haushalt 1988 (Kapitel 05 03)

Der Bundesminister des Auswärtigen (Bundesminister) ermächtigte im Januar 1988 seine Auslandsvertretungen mit Runderlaß, infolge Ausscheidens von Ortskräften freiwerdende Stellen im Ausland durch Einstellen neuer Ortskräfte sofort wiederzubesetzen. Dies widersprach der Wiederbesetzungssperre für das Haushaltsjahr 1988 (§ 23 Abs. 1 und 2 Haushaltsgesetz 1988).

Der Bundesminister hatte den Bundesrechnungshof über seine Regelung entgegen § 102 Abs. 1 Nr. 1 BHO nicht unterrichtet. Nachdem der Bundesrechnungshof bei einer Überprüfung von ihm angeforderter Runderlasse des Bundesministers auf die Regelung aufmerksam geworden war, wies er den Bundesminister auf § 23 Haushaltsgesetz 1988 hin und forderte ihn zur Korrektur auf. Daraufhin hat der Bundesminister umgehend mit Runderlaß die Ermächtigung zur Wiederbesetzung freiwerdender Ortskraftstellen aufgehoben. Er hat zugesagt, künftig auch in solchen Fällen gegenüber dem Bundesrechnungshof seiner Unterrichtungspflicht nachzukommen.

67.2 Anteiliger Heimaturlaub bei kurzen Auslandsverwendungen

Nach der Heimaturlaubsverordnung erhalten Beamte und Soldaten, die in außereuropäischen Ländern verwendet werden, einen Heimaturlaub. Dieser schließt den Erholungsurlaub des Urlaubsjahres ein, in das der Heimaturlaub überwiegend fällt. Dadurch soll den Bediensteten Gelegenheit gegeben werden, die Beziehungen zu ihrem Heimatland aufrechtzuerhalten und so einer Entfremdung vorzubeugen sowie sich von etwaigen Belastungen durch den Auslandsaufenthalt zu erholen.

Die Dauer des Heimaturlaubs hängt ab von der Ländergruppe, der der jeweilige Aufenthaltsort zuzuordnen ist. Sie beträgt

— in den Ländern der Gruppe 1 (z. B. Mauretanien, Vietnam) jährlich zwei Monate nach einem mindestens achtmonatigen dienstlichen Aufenthalt,

— in den Ländern der Gruppe 2 (z. B. Indien, Mexiko) in jedem zweiten Jahr zweieinhalb Monate nach einem mindestens einjährigen dienstlichen Aufenthalt,

— in den Ländern der Gruppe 3 (z. B. Vereinigte Staaten von Amerika, Kanada) in jedem zweiten Jahr zwei Monate nach einem mindestens einjährigen dienstlichen Aufenthalt.

Während des Heimaturlaubs erhält der Bedienstete die im Vergleich zu den Inlandsdienstbezügen höheren Auslandsdienstbezüge nach § 58 Bundesbesoldungsgesetz. Bei einem kinderlos verheirateten Beamten/Soldaten der Besoldungsgruppe A 11, 4. Dienstaltersstufe, dessen Ehefrau an den Dienstort umgezogen ist, belaufen sich diese auf monatlich 6 228,51 DM, die entsprechenden Inlandsdienstbezüge auf 3 573,51 DM. Außerdem werden die während eines Heimaturlaubs für die Wohnung am Auslandsdienstort anfallenden notwendigen Aufwendungen, wie z. B. die Miete, gesondert erstattet.

Seit dem Jahre 1967 wird Heimaturlaub auch anteilig gewährt, wenn der dienstliche Aufenthalt in Ländern

— der Gruppe 1 mindestens zwei Monate,

— der Gruppen 2 und 3 mindestens drei Monate

dauert. Diese Regelung betrifft Bedienstete, die nach mehrjährigen Auslandsaufenthalten wegen einer Versetzung keinen vollen Heimaturlaubsanspruch mehr erwerben. Sie wird jedoch auch bei kurzen Auslandsaufenthalten angewandt, z. B. bei Soldaten, die an einem dreimonatigen militärischen Lehrgang in den Vereinigten Staaten teilnehmen, oder bei Bediensteten des Auswärtigen Amtes, die als Vertretung an eine Botschaft im Ausland abgeordnet werden.

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, daß die Gewährung von Heimaturlaub bei verhältnismäßig kurzen Auslandsaufenthalten z. B. infolge von Lehrgängen, Übungen oder Vertretungen dem Sinn und Zweck der Heimaturlaubsregelung entspricht.

Der Bundesminister des Innern teilt die Zweifel des Bundesrechnungshofes. Er wird der Bundesregierung eine Änderung der Heimaturlaubsverordnung dahin gehend vorschlagen, daß bei kurzer Auslandsverwendung anteiliger Heimaturlaub erst nach sechsmonatigem dienstlichen Aufenthalt in Ländern der Gruppe 3 oder viermonatigem Aufenthalt in Ländern der Gruppe 2 gewährt wird. Für die am stärksten belasteten Dienstorte der Ländergruppe 1 soll es bei der derzeit geltenden Regelung, die einen Mindestaufenthalt von zwei Monaten voraussetzt, verbleiben. Das Auswärtige Amt, der Bundesminister der Finanzen und der Bundesminister der Verteidigung haben sich mit dieser Änderung einverstanden erklärt. Aus dieser Neuregelung werden Einsparungen von jährlich 0,5 Mio. DM erwartet.

67.3 Beschaffungen für die Bereitschaftspolizeien der Länder
(Kapitel 06 24)

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1988 (Drucksache 11/3056 Nr. 5) darüber berichtet, daß beim Bundesgrenzschutz Fahrzeuge nicht ausreichend genutzt wurden und als Folge der Beanstandung durch den Bundesrechnungshof u. a. künftig 81 Kräder ersatzlos entfallen werden. In der dieser Bemerkung zugrundeliegenden Prüfungsmitteilung hatte der Bundesrechnungshof den Bundesminister des Innern (Bundesminister) aufgefordert, auch zu prüfen, inwieweit — entsprechend den Feststellungen zum Bundesgrenzschutz — Folgerungen bezüglich der Ausstattung der Bereitschaftspolizeien der Länder gezogen werden müssen, für die der Bund die Anschaffungskosten trägt.

Der Bundesminister hat diese Prüfung durchgeführt und mitgeteilt, daß bei den Bereitschaftspolizeien der Länder die Fahrausbildung künftig auf Einsatzkrädern durchgeführt werde und deswegen 125 Kräder ersatzlos entfallen können. Er will die Ausstattungsnachweisung entsprechend ändern.

Dadurch ergibt sich eine Minderung der Beschaffungskosten für die bundeseigene Ausstattung der Bereitschaftspolizeien der Länder in Höhe von fast einer Million DM.

67.4 Einnahmen aus Gebühren des Bundeskartellamtes
(Kapitel 09 08)

Das Bundeskartellamt erhebt nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen zur Abgeltung von Verwaltungshandlungen Gebühren im Rahmen von Höchstbeträgen. Im Jahre 1987 wurden rd. 4,5 Mio. DM, im Jahre 1988 rd. 5,4 Mio. DM Gebühren vereinnahmt.

Der gebührenpflichtige Teil der Handlungen ist im Gesetz abschließend aufgezählt. Die Höhe der Gebühren ist nach dem personellen und sächlichen Aufwand des Bundeskartellamtes zu bestimmen. Dabei ist die wirtschaftliche Bedeutung, die der Gegenstand der gebührenpflichtigen Handlung hat, zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat für das Jahr 1987 den Aufwand des Bundeskartellamtes für dessen gebührenpflichtige Handlungen ermittelt und festgestellt, daß wegen der Anwendung der im Gesetz festgelegten Höchstsätze als Rahmensätze nur etwas mehr als die Hälfte des Aufwandes durch die erhobenen Gebühren gedeckt wurde. Er hat daher eine Überprüfung der gesetzlichen Vorgaben angeregt und empfohlen, künftig geeignete Aufzeichnungen zur Ermittlung des entstandenen Aufwandes zu führen.

Der Bundesminister für Wirtschaft (Bundesminister) hat dementsprechend in dem Entwurf zu der Fünften Kartellgesetznovelle (Drucksache 11/4610), den das Bundeskabinett am 1. Februar 1989 beschlossen hat, die Anhebung der aus dem Jahre 1969 stammenden Gebührenhöchstsätze um 100 v. H. vorgeschlagen.

Die Gebührensätze sollen mit Inkrafttreten der Novelle zunächst um 50 v. H. und vom 1. Januar 1992 an um weitere 50 v. H. angehoben werden. Außerdem sollen künftig die bisher gebührenfreien Anzeigen im Rahmen der Fusionskontrolle nach § 23 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen gebührenpflichtig werden. Im Haushaltsentwurf für das Jahr 1990 sind nunmehr 9,1 Mio. DM für Einnahmen aus Gebühren vorgesehen.

Es wird zu beobachten sein, ob sich die Erwartung des Bundesministers erfüllt, daß nach der angestrebten Neuregelung der Aufwand des Bundeskartellamtes für die gebührenpflichtigen Handlungen voll gedeckt ist. Das Bundeskartellamt wird zudem Aufzeichnungen zur Feststellung des personellen und sächlichen Aufwandes für die gebührenpflichtigen Handlungen führen. Damit sollten künftig die Gebühren der Aufwandsentwicklung angepaßt werden können.

67.5 Öffentliche Lagerhaltung von Getreide (Kapitel 10 04 Titel 671 02 und 682 08)

Der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Bundesanstalt) als zuständiger Marktordnungsstelle obliegt die Intervention (Übernahme, Lagerung und Verwertung) von Getreide, das unter die Marktorganisation der Europäischen Gemeinschaft fällt, sowie die Beschaffung, Lagerung und Verwertung von Getreide im Rahmen des Bevorratungsprogramms „Bundesreserve Getreide". Sie untersteht der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Bundesminister).

Der Bundesminister erstattet der Bundesanstalt die Aufwendungen, die ihr bei Durchführung dieser Maßnahmen entstehen. Die bei der Intervention von Getreide anfallenden Lagerkosten werden dem Bundesminister aus Mitteln des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft mit für die Gemeinschaft einheitlichen Pauschalsätzen je Mengeneinheit vergütet. Diese decken nicht die dafür vom Bund aufzuwendenden Beträge.

Der Bundesrechnungshof hat das System der Lagerhaltung von Getreide geprüft und den finanziellen Aufwand dafür beanstandet. Daraufhin hat der Bundesminister unter Einbeziehung von Empfehlungen des Bundesrechnungshofes untersucht, wie eine kostengünstigere Getreidelagerung erreicht werden kann.

Aufgrund der Ergebnisse der Untersuchung wurden das Lagerhaltungssystem geändert und die Entgelte für die Lagerung und Bewegung von bevorratetem und „interveniertem" Getreide mit Wirkung vom 1. Oktober 1988 neu geregelt. Nach Berechnungen des Bundesministers führt dies während der vereinbarten dreijährigen Laufzeit der Lagerverträge zu Einsparungen von insgesamt 43 bis 50 Mio. DM.

67.6 Servicebetriebe

Die Deutsche Bundesbahn überläßt im Rahmen gesetzlich auferlegter Pflichten sogenannte Servicebetriebe (z. B. Gaststätten, Blumen- und andere Ladenlokale usw.) an Dritte, um den Bedürfnissen des Eisenbahnbetriebs Rechnung zu tragen. Aus den insgesamt rd. 3 300 Servicebetrieben erzielte sie im Jahre 1987 Erlöse in Höhe von rd. 204 Mio. DM. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Verträge zum wirtschaftlichen Nachteil der Deutschen Bundesbahn nicht immer sachgerecht abgeschlossen und abgewickelt wurden:

- Vorteile des Wettbewerbs blieben ungenutzt, weil freigewordene Objekte nicht ausgeschrieben wurden;
- Verträge enthielten regelungsbedürftige Sachverhalte (z. B. Verkehrssicherungspflicht, Kautionen) nicht oder nur unzureichend;
- bei der Festsetzung und der Anpassung der Entgelte hätten sich bessere wirtschaftliche Ergebnisse erzielen lassen;
- bei Zahlungsverzögerungen wurde nicht sachgerecht verfahren;
- es blieb ungeprüft, ob Einnahmeausfälle auf Nachlässigkeiten beruhten, die von Bediensteten der Deutschen Bundesbahn zu vertreten sind.

Der Vorstand hat die Beanstandungen anerkannt und aufgrund der Anregungen und Hinweise des Bundesrechnungshofes neue Anordnungen getroffen. Es besteht Grund zu der Annahme, daß dadurch die wirtschaftlichen Interessen der Deutschen Bundesbahn künftig besser gewahrt werden. Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

67.7 Veräußerung entbehrlicher Bahnhofsgebäude

Die Deutsche Bundesbahn ist bemüht, die Vorhaltung von Grundstücken, Gebäuden und sonstigen Anlagen auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken. Die Erlöse aus der Veräußerung von Immobilien beliefen sich im Jahre 1987 auf rd. 280 Mio. DM.

Die Bundesrechnungshof hat stichprobenweise die Veräußerung entbehrlicher Bahnhofsgebäude geprüft. Seine Erhebungen erstreckten sich auf rd. 240 Verkaufsvorgänge bei vier Bundesbahndirektionen. Er bemängelte im wesentlichen folgendes:

- Die Prüfung der Bundesbahndirektionen, ob Liegenschaften entbehrlich sind (Entbehrlichkeitsprüfung), vollzog sich in einem zu verwaltungsaufwendigen Aktenumlaufverfahren zwischen den beteiligten Dienststellen und dauerte bis zu mehreren Jahren.

— Die als Bestandteil der Verkaufsunterlagen vom Vermessungsdienst zu erstellenden Veräußerungspläne (mit den katastermäßigen Angaben) kamen wiederholt erst nach jahrelanger Bearbeitungsdauer zustande.

— Darüber hinaus ergaben sich weitere Verzögerungen, weil die vom Hochbaudienst zu erstellenden Gutachten über den Wert der zu veräußernden Immobilien oftmals erst nach langer Bearbeitungsdauer vorlagen, in Einzelfällen erst nach mehr als einem Jahr.

— Möglichkeiten, die Abwicklung der Verkaufsvorgänge zu verbessern (z. B. verstärktes Einschalten von Maklern, Bereithalten aktueller und hinreichend detaillierter Verkaufsunterlagen, engere Zusammenarbeit der beteiligten Dienststellen), wurden nicht immer genutzt.

Die festgestellten zeitlichen Verzögerungen schränkten den Verwertungserfolg zum Teil erheblich ein, zumal die Bausubstanz durch den Zeitablauf einem fortschreitenden Wertverlust unterlag. Die Verzögerungen hatten zudem zur Folge, daß Kaufanträge oder Anfragen von Kaufinteressenten zum Zeitpunkt der Ausbietung häufig bereits überholt waren.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, für Zwecke der Immobilienverwertung Datenverarbeitungsverfahren einzusetzen, insbesondere mit dem Ziel, die Verwertungsdauer abzukürzen. Auch hat er angeregt, den Arbeitsablauf für das mit der Immobilienverwertung befaßte Personal effizienter zu gestalten.

Der Vorstand hat die Hinweise des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und veranlaßt, daß die „Richtlinien für die Immobilienwirtschaft der DB" überarbeitet werden; sie sollen zum 1. Januar 1990 neu herausgegeben werden. Zudem hat er eine Bundesbahndirektion beauftragt, anhand eines Pilotprojektes Voraussetzungen für den Einsatz eines einheitlichen Datenverarbeitungsverfahrens für die Immobilienverwertung zu schaffen. Der Vorstand hat ferner vom Fachausschuß für Personalbemessung einen Bemessungsvorschlag für die Bereiche „Immobilien, öffentliches Recht und bürgerliches Recht" neu erarbeiten lassen und im Jahre 1988 fünf Dienstposten für „Immobilienberater" eingerichtet, deren Inhaber nicht nur die verwertbaren Objekte erfassen, sondern sich auch aktiv in die Verwertung von Liegenschaften einschalten sollen.

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, inwieweit die Deutsche Bundesbahn erfolgreich war.

67.8 Kosten- und Abrechnungswesen der Bundesanstalt für Flugsicherung
(Kapitel 12 15)

Die Bundesanstalt für Flugsicherung (Bundesanstalt) stellt den Nutzern die Kosten für Dienstleistungen und Einrichtungen der Flugsicherung bei Streckenflügen, die nach Instrumentenflugregeln geführt werden, in Rechnung. Zu den Kosten gehören auch Abschreibungen für Investitionsgüter. Wurden solche Kosten von der Bundesanstalt irrtümlich nicht in die Kostenrechnung einbezogen, so forderte sie — nach bisher geltenden Regelungen des Bundesministers für Verkehr (Bundesminister) — nur dann den Fehlbetrag nach, wenn das Investitionsgut noch nicht vollständig abgeschrieben worden war. Das hatte zur Folge, daß Berichtigungen der Investitionshöhe, die sich aufgrund von Prüfungen des Bundesrechnungshofes oder der Vorprüfungsstelle als erforderlich erwiesen, nicht mehr in die jährliche Kostenrechnung aufgenommen und daher nicht bei der Gebührenfestsetzung berücksichtigt wurden, wenn die Abschreibungsdauer abgelaufen war.

Der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstelle haben dies wiederholt beanstandet. Der Bundesminister hat hierauf das Kostenermittlungsverfahren geändert und Berichtigungen für die Dauer von zwei Jahren nach Ablauf der Abschreibungsfrist zugelassen. Damit können sich Prüfungsergebnisse in verstärktem Maße auch nach Ablauf der Abschreibungsdauer auf die Gebührenfestsetzung auswirken. Die Bundesanstalt wird zum Beispiel aus Anlaß nur eines vom Bundesrechnungshof beanstandeten Einzelfalles zusätzlich Streckengebühren in Höhe von rd. 585 000 DM einnehmen. Durch die getroffene Regelung sind auch in Zukunft Einnahmeverbesserungen bei den Streckengebühren zu erwarten.

67.9 Einlegung von Rechtsmitteln durch die Deutsche Bundespost bei geringfügigen Rundungsfehlern in Versorgungsausgleichsverfahren

In einem mit einer Scheidungssache verbundenen Versorgungsausgleichsverfahren begründete ein Familiengericht eine monatliche Rentenanwartschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung zu Lasten der Versorgungsanwartschaft des ausgleichspflichtigen Ehegatten in Höhe von 122,30 DM. Dabei hatte es den Ausgleichsbetrag, der sich bei Spitzberechnung auf 122,285 DM belief, um 1,5 Pfennige aufgerundet. Die Deutsche Bundespost als Träger der Versorgungslast legte hiergegen Beschwerde beim Oberlandesgericht ein, um eine Herabsetzung des Versorgungsausgleichsbetrages um einen Pfennig auf 122,29 DM zu erreichen. Der Rechtsbehelf wurde wegen fehlenden Rechtsschutzbedürfnisses als unzulässig verworfen.

Der Bundesrechnungshof hat die Einlegung des Rechtsmittels als unwirtschaftlich beanstandet.

Der Bundesminister für Post und Telekommunikation (Bundesminister) hat sich zunächst darauf berufen, daß Auf- und Abrundungen nur bei ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung zulässig seien und daß andere Oberlandesgerichte auch bei Rundungsfehlern mit geringfügiger finanzieller Auswirkung ein Rechtsschutzinteresse bejaht hätten. Der Bundesrechnungshof hat dem entgegengehalten, daß die finanzielle Bedeutung der Angelegenheit die Einlegung eines Rechtsmittels — mit dem damit verbundenen Kosten-

und Verwaltungsaufwand bei der Behörde und der Justiz — nicht gerechtfertigt habe. Der Bundesminister hat daraufhin zugesagt, seinen nachgeordneten Bereich anzuweisen, bei im Einzelfall geringfügigen Rundungsfehlern im Versorgungsausgleichsverfahren grundsätzlich keine Beschwerde mehr zu erheben.

67.10 Wettbewerb bei der Vergabe von Bauleistungen und Lieferaufträgen

Bauleistungen und Lieferaufträge sind in der Regel nach Öffentlicher Ausschreibung zu vergeben. Beschränkte Ausschreibungen und Freihändige Vergaben sind nur unter eng begrenzten Voraussetzungen zulässig, nämlich wegen der Eigenart der Leistungen, notwendiger außergewöhnlicher Zuverlässigkeit des Auftragnehmers oder Verringerung des Aufwands bei geringen Auftragssummen.

Prüfungen des Bundesrechnungshofes und der Vorprüfungsstellen haben ergeben, daß die Direktionen der Deutschen Bundespost diese Grundsätze im Hochbau und in der Haustechnik in mehrfacher Hinsicht umgangen haben. In zahlreichen Fällen wurden die erwarteten Vergabesummen, obwohl sie tatsächlich teilweise erheblich höher lagen, so niedrig geschätzt, daß nach den Regelungen der Deutschen Bundespost nicht öffentlich ausgeschrieben werden mußte. Der Wettbewerb wurde häufig auch durch viele und betragsmäßig hohe Nachtragsaufträge, durch die Vergabe umfangreicher Leistungen im Stundenlohn und dadurch umgangen, daß größere Leistungen ohne sachlichen Grund auf mehrere Aufträge verteilt wurden. Außerdem wurde wegen des Vorliegens angeblicher vergaberechtlicher Ausnahmetatbestände nicht bestimmungsgemäß öffentlich ausgeschrieben, sondern nach Beschränkter Ausschreibung vergeben.

Der Bundesrechnungshof hat daher die Deutsche Bundespost darauf hingewiesen, die einschlägigen Vergabevorschriften künftig besser zu beachten. Die Umgehung und Beschränkung des Wettbewerbs führe zu einer unangemessenen Begünstigung einzelner Unternehmer und verhindere eine zutreffende Beurteilung der Angemessenheit der Preise. Er hat dem Bundesminister für Post und Telekommunikation (Bundesminister) empfohlen sicherzustellen, daß das Vorliegen vergaberechtlicher Ausnahmetatbestände sorgfältiger als bisher geprüft und begründet wird.

Der Bundesminister hat dieser Empfehlung inzwischen entsprochen und die Direktionen auf den Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung hingewiesen sowie eine verstärkte Fachaufsicht über die Einhaltung der einschlägigen Regelungen in den Verdingungsordnungen sowie in den Dienst- und Arbeitsvorschriften durch die Vergabestellen angeordnet.

Der Bundesrechnungshof wird weiter beobachten, inwieweit die Weisungen beachtet werden und der Wettbewerbsgrundsatz als tragendes Prinzip der Verdingungsordnungen eingehalten wird.

67.11 Bedarf der Bundeswehr an ABC- und Selbstschutz-Ausbildungsstätten (Kapitel 14 12)

Nach dem Katastrophenschutzgesetz hat die Bundeswehr die Aufgabe, Personen innerhalb der Liegenschaften vor unmittelbaren Waffenwirkungen zu schützen und Hilfe zu leisten. Zur Ausbildung des hierfür eingesetzten militärischen und zivilen Personals unterhält der Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) eine Schule und zusätzlich in jedem der sechs Wehrbereiche eine ABC- und Selbstschutz-Ausbildungsstätte.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1987 die Auslastung dieser Ausbildungsstätten geprüft und festgestellt, daß in den vorangegangenen fünf Jahren durchschnittlich 22 v. H. der Lehrgangsplätze unbesetzt geblieben und weitere 14 v. H. der Lehrgangsplätze durch nicht teilnahmeberechtigte Personen belegt worden waren. Er hat weiterhin festgestellt, daß die Lehrgänge durchgeführt wurden, ohne daß der der Aufgabenstellung angemessene Ausbildungsbedarf ermittelt wurde. Der Bundesrechnungshof hatte den Bundesminister aufgefordert, den Ausbildungsbedarf künftig genau festzustellen und wegen der geringen Auslastung einige der Ausbildungsstätten zu schließen.

Der Bundesminister hat aufgrund der Anregungen des Bundesrechnungshofes nunmehr den derzeitigen Ausbildungsbedarf berechnet. Er hat zwei der sechs Ausbildungsstätten geschlossen, kann dadurch auf seine Absicht, im Wehrbereich VI einen Neubau zu errichten, verzichten und braucht an anderer Stelle ergänzende Baumaßnahmen nicht vorzunehmen. Bei einer weiteren Ausbildungsstätte will er ein nicht benötigtes Unterkunftsgebäude aufgeben.

Hierdurch werden an Betriebs- und Personalkosten jährlich rd. 850 000 DM und für nicht mehr erforderliche Baumaßnahmen einmalig rd. 3,9 Mio. DM eingespart. Darüber hinaus werden Liegenschaften (Gebäude und Grundstücke) im Wert von rd. 4,4 Mio. DM zur anderweitigen Nutzung frei.

67.12 Elektromagnetische Abschirmung für Werkräume (Kapitel 14 12 Titelgruppe 01)

Der Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister) verfolgte aufgrund militärischer Forderungen zunächst die Absicht, Werkräume für die Instandsetzung von Fernmelde- und elektromagnetischem Aufklärungsgerät bei elf Fernmeldekompanien und drei Fernmeldebataillonen mit Ausgaben von etwa 8 Mio. DM baulich abzuschirmen. Außerdem ist für gleiche Instandsetzungsaufgaben der Fernmeldeeinheiten und -verbände die Beschaffung von geschirmten mobilen Instandsetzungskabinen vorgesehen. Die Abschirmung soll „eine kompromittierende Abstrahlung" bei Instandsetzungsarbeiten verhindern.

Der Bundesrechnungshof hat für die baulichen Abschirmungsmaßnahmen keine Notwendigkeit gesehen, weil der Zweck durch die geschirmten mobilen

Instandsetzungskabinen erfüllt werden kann. Er hat beanstandet, daß der Bundesminister bereits in sechs Fällen bauliche Abschirmungen einrichten ließ, ohne zuvor praktische Erfahrungen mit dem Einsatz der mobilen Instandsetzungskabinen als Grundlage für die Entscheidung zu sammeln, ob die baulichen Abschirmungen erforderlich sind.

Er hat ferner bemängelt, daß an Standorten mit mehreren Fernmeldeeinheiten jede dieser Einheiten ihre eigenen abgeschirmten Werkräume erhalten sollte, statt jeweils eine geschirmte Anlage gemeinsam nutzen zu lassen.

Der Bundesminister hat aufgrund der Anregungen des Bundesrechnungshofes seine ursprüngliche Absicht hinsichtlich der noch nicht ausgeführten acht baulichen Abschirmungsmaßnahmen aufgegeben. Er will künftig die bereits erstellten sechs Anlagen durch alle Fernmeldeeinheiten und -verbände nutzen lassen. Da die weiteren acht Baumaßnahmen nicht durchgeführt werden, entfallen Ausgaben in Höhe von rd. 5 Mio. DM.

67.13 Unterbringung des Amtes für Flugsicherung der Bundeswehr
(Kapitel 14 12)

Teile des Amtes für Flugsicherung der Bundeswehr (Amt) waren in einem Mietobjekt in Frankfurt am Main untergebracht. Es war vorgesehen, den Mietvertrag zu verlängern und Umbaumaßnahmen durchzuführen. Die Miete betrug im Jahre 1989 monatlich mehr als 32 000 DM.

Seit April 1987 standen in einem bundeswehreigenen Gebäude in dem 7 km entfernten Eschborn für das Amt geeignete Büroräume leer. Das Amt war nicht bereit umzuziehen, da es wegen der größeren Entfernung zum Hauptsitz der Flugsicherung in Frankfurt Erschwernisse in den Arbeitsabläufen befürchtete.

Der Bundesrechnungshof teilte diese Bedenken nicht. Er hielt die Erschwernisse nicht für so gravierend, daß sich die hohen Mietzahlungen länger rechtfertigen ließen und empfahl deshalb dem Bundesminister der Verteidigung (Bundesminister), eine Verlegung des Amtes zu prüfen.

Der Bundesminister ist der Anregung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Er hat das Amt im Mai 1989 nach Eschborn verlegt und das Mietobjekt in Frankfurt zum 1. Juli 1989 aufgegeben. Damit sind auch die geplanten Umbaumaßnahmen entfallen. Ferner wird künftig Miete in Höhe von mehr als 32 000 DM monatlich oder fast 400 000 DM im Jahr gespart werden.

67.14 Finanzbedarf für die bilaterale Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern
(Kapitel 23 02 Titel 896 03)

Der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Bundesminister) finanziert aus Kapitel 23 02 Titel 896 03 Projekte im Rahmen der bilateralen Technischen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Der Titel wird nach vertraulichen Erläuterungen bewirtschaftet, in denen die Projekte aufgeführt sind. Die veranschlagten Mittel werden zur Erfüllung der in den Vorjahren eingegangenen Verpflichtungen, zur Anfinanzierung neuer mehrjähriger Projekte und zur Vollfinanzierung einjähriger Projekte verwendet.

Der Bundesminister berechnet den jährlichen Finanzbedarf für die Projekte anhand eines an Erfahrungswerten über den Mittelbedarf in den Vorjahren orientierten Abflußschlüssels.

Da die Mittel langsamer als geplant abflossen, wurden in den Haushaltsjahren 1983 bis 1986 beträchtliche Mittel für die vorgesehenen Projekte nicht benötigt (so im Jahre 1985 rd. 118 Mio. DM; im Jahre 1986 rd. 61 Mio. DM). Die dadurch freien Mittel verwendete der Bundesminister in erheblichem Umfang für die Finanzierung von zusätzlichen, nicht in den vertraulichen Erläuterungen vorgesehenen Projekten.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß Ausgaben veranschlagt worden sind, die zur Finanzierung der vorgesehenen Projekte nicht notwendig waren (Verstoß gegen § 6 BHO). Diese Entwicklung war für die Haushaltsjahre 1985 und 1986 für den Bundesminister vorhersehbar.

Der Bundesminister der Finanzen hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, von dem nach dem bisherigen Abflußschlüssel ermittelten Wert einen Abschlag vorzunehmen oder diesen Schlüssel nach einer verbesserten Methode zu ermitteln.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß grundsätzlich alle aus dem Titel zu finanzierenden Projekte in die vertraulichen Erläuterungen aufzunehmen sind. Ferner hat er zugesagt, den Abflußschlüssel jährlich zu überprüfen und die noch vorhandenen methodischen Mängel zu beseitigen.

67.15 Spenden an Einrichtungen in der Deutschen Demokratischen Republik

Entgegen den gesetzlichen Vorschriften erkannten einige Landesfinanzbehörden Spenden an Einrichtungen in der Deutschen Demokratischen Republik steuermindernd an.

Mitgliedsbeiträge und Spenden (im folgenden nur noch: Spenden) mindern als Sonderausgaben nach § 10 b Einkommensteuergesetz nur dann die Einkommensteuer, wenn sie an Empfänger im Inland geleistet werden. Inland im Sinne des Einkommensteuerrechts ist das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West). Das Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik ist steuerrechtlich weder Inland noch Ausland. Deshalb vertraten der Bundesminister der Finanzen (Bundesminister) und die obersten Finanzbehörden der Länder wiederholt die Auffassung, daß solche Spenden nicht steuerbegünstigt sein könnten, die Steuerpflichtige in der Bundesrepublik Deutschland Einrichtungen in der Deutschen Demokratischen Republik zuwendeten.

Der Bundesminister empfahl den Landesfinanzbehörden bei Anfragen und Anträgen zur Abzugsfähigkeit von Spenden in Einzelfällen wegen der besonderen Lage im geteilten Deutschland eine „pragmatische Lösung" nach Billigkeitsgrundsätzen.

Einige Länder erkannten daraufhin Spenden an Einrichtungen in der Deutschen Demokratischen Republik aus Billigkeitsgründen steuermindernd an. In mehreren Fällen stammten die Spenden auch aus in der Deutschen Demokratischen Republik ererbtem Vermögen, das die Erben wegen der dortigen Beschränkungen nicht in die Bundesrepublik Deutschland überführen durften. Sie spendeten die Werte deshalb Einrichtungen in der Deutschen Demokratischen Republik, z. B. in einem Fall 90 000 Mark der Deutschen Demokratischen Republik an eine archäologische Gesellschaft. Andere Empfänger begünstigter Spenden waren u. a. die Goethe-Gesellschaft in Weimar sowie kirchliche und diakonische Einrichtungen.

Der Bundesrechnungshof beanstandete, daß Spenden an Einrichtungen in der Deutschen Demokratischen Republik aus Billigkeitsgründen in der Bundesrepublik Deutschland steuermindernd berücksichtigt wurden. Das Steuerrecht begrenzt den Empfängerkreis vor allem deshalb auf Einrichtungen im Bundesgebiet, weil die Finanzverwaltung die Spendenberechtigung nur bei diesen, nicht aber bei ausländischen oder Empfängern in der Deutschen Demokratischen Republik überprüfen kann. Insbesondere dient der steuerliche Spendenabzug nicht dazu, hiesigen Erben einen Ausgleich für Nachteile aus Devisen- und anderen Übertragungsbeschränkungen der Deutschen Demokratischen Republik zu gewähren. Kirchliche und diakonische Einrichtungen in der Deutschen Demokratischen Republik lassen sich zudem — wie auch der Bundesminister ausgeführt hat — durch Spenden an Schwestereinrichtungen in der Bundesrepublik Deutschland fördern. Diese mittelbare Förderung ist seit Jahren üblich und anerkannt.

Der Bundesminister hat daraufhin mitgeteilt, er und die obersten Finanzbehörden der Länder würden vom Veranlagungszeitraum 1989 an Spenden an Einrichtungen in der Deutschen Demokratischen Republik grundsätzlich nicht mehr zum Steuerabzug aus Billigkeitsgründen zulassen. Dies gelte jedoch nicht für Spenden an die Goethe-Gesellschaft in Weimar, weil sie für den deutschsprachigen Raum eine übergreifende Bedeutung habe und damit ein besonders gelagerter Einzelfall sei. Die Spenden würden auf einem Sonderkonto des im Bundesgebiet wohnenden Vizepräsidenten der Gesellschaft gesammelt und von diesem — einschließlich Rechnungslegung — verwaltet.

Der Bundesrechnungshof hat in diesem Fall wegen der aufgezeigten Kontrollmöglichkeiten seine Bedenken zurückgestellt.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Frankfurt am Main, 16. Oktober 1989

Bundesrechnungshof

Dr. Zavelberg

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333